

LE MONOPOLE DE L'ALCOOL EN RUSSIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 15 mars 1909 à 1 heure

PAR

Mlle Nina BIBIKOFF

Président : M. ALGLAVE, professeur.
Suffragants { MM. GIDE, professeur.
WAHL, agrégé.

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE MONOPOLE DE L'ALCOOL EN RUSSIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 15 mars 1909 à 1 heure

PAR

Mlle Nina BIBIKOFF



Président : M. ALGLAVE, professeur.

Suffragants { MM. GIDE, professeur.
WAHL, agrégé.

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

1909

A MA SCEUR

BIBLIOGRAPHIE

Alglave (M.). — Monopole facultatif.

Delamotte. — Rapport sur le monopole de l'alcool en Suisse.
Paris, 1896.

Martin (Etienne). — L'alcool en Suisse, 1891.

Claude. — Rapport au Sénat sur la consommation de l'alcool en France. Séance du 7 février 1887.

Say (Léon). — Rapport de la commission extraparlamentaire des alcools, 31 mai et 21 juin 1888.

Numa Droz. — Le monopole de l'alcool en Suisse. Revue politique et parlementaire, 1895, t. V.

Stourm (René). — Monopoles fiscaux. Journal des économistes, juin 1893.

Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de monopole. Guillemet, séance du 19 janvier 1897.

Bourcard. — Le péril de l'alcoolisme et les remèdes. La Russie à la fin du XIX^e siècle. Ouvrage préparé sous la direction de M. Arthur Raffalovich.

Ossipoff. — Monopole de l'alcool, son organisation et ses conséquences (en russe).

Noroff. — Monopole de l'alcool et ses conséquences à la lumière des chiffres (en russe).

Sabouroff. — Matériaux pour l'histoire des finances russes (en russe).

Kachkaroff. — Résultats fiscaux des dix dernières années (en russe).

Ilovaïsky. — Législation financière russe (en russe).

Oseroff. — Science des finances (en russe).

— Monopole de l'alcool et ses conséquences (en russe).

— Encore quelques mots au sujet du monopole de l'alcool (en russe).

Borodine. — Monopole de l'alcool et ses conséquences.

Lebedeff. — La question des spiritueux.

— Monopole de l'alcool et ses conséquences. Publié en 1900 par le ministère des Finances.

QUELQUES DONNÉES MÉTROLOGIQUES

Kilogramme.....	2,44 fountes.
Quintal.....	6,10 pouds
Hectare.....	0,92 déciatine
Litre.....	0,08 vedro
Kilomètre.....	0,67 versta.

LE
MONOPOLE DE L'ALCOOL
En Russie

Dans tous les Etats modernes les progrès de l'alcoo-
lisme, les exigences du budget, l'importance des intérêts
agricoles industriels et commerciaux ont attiré sur l'alcool
l'attention des gouvernements et de l'opinion publique.

Parmi les systèmes juridiques proposés pour résoudre le
problème d'ordre hygiénique, moral et financier que pose la
consommation des spiritueux il y en a un qui soulève le
plus de discussions et qui est intéressant à étudier : c'est
le système du monopole de l'alcool.

Je me propose de l'étudier surtout en Russie où il fonc-
tionne depuis plus de dix ans, tout en le comparant à la
réglementation analogue existante dans les autres pays.

HISTORIQUE

L'étude sommaire de la législation financière russe nous démontre que l'impôt sur les boissons alcooliques y a toujours tenu une place notable. Longtemps, il fut inspiré par des considérations d'ordre nettement fiscal, par le désir d'en retirer le plus gros revenu possible, une nouvelle orientation ne se manifesta que par la réforme du 8 juin 1893 par laquelle le gouvernement institua le monopole de l'alcool en Russie. La caractéristique de cette nouvelle réglementation, c'est la subordination des préoccupations fiscales qui passent au second plan, tandis que l'on voit la place prépondérante prise par des directions et des considérations d'un caractère tout différent.

Par cette mesure, d'autant plus grave qu'elle apportait une innovation capitale, le gouvernement voulait, comme il le déclarait lui-même, « améliorer la situation morale et économique du peuple ».

Le premier acte législatif dans lequel nous trouvons une réglementation plus ou moins complète de l'impôt sur l'alcool fut le code du roi Alexis promulgué en l'année 1649 et contenant plusieurs dispositions relatives à notre sujet.

A cette époque, les boissons dont la consommation était

fréquente se trouvaient être presque exclusivement : la bière, le vin et l'hydromel. La nouvelle loi instituait un monopole complet au profit de l'Etat, elle contenait en effet des clauses d'après lesquelles les particuliers ne pouvaient ni produire ni vendre les boissons en question les deux opérations étant réservées d'une façon exclusive à l'Etat.

Cette mesure législative procura des revenus considérables au fisc, mais malheureusement elle n'apporta pas de remède contre l'abus des boissons fermentées qui ravageait le pays, car la vente des produits monopolaires confiée à des hommes choisis par le gouvernement n'était nullement réglementée, et les vendeurs ne poursuivaient qu'un but, celui de vendre le plus possible, car du taux de la vente dépendait le taux de leur traitement.

Le mal prit des proportions si considérables que le gouvernement fut obligé de prendre des mesures pour l'enrayer, tel l'édit de l'année 1652 qui prohibe la vente au crédit, la vente pendant les jours maigres et certains jours de fêtes.

Mais d'autre part, pressé par des besoins d'argent, craignant de voir diminuer le rendement de l'impôt, le gouvernement s'adressait à l'administration du monopole, avec des ordres ayant un but diamétralement opposé aux restrictions précédentes et tendant à augmenter la vente, paralysant de la sorte les dispositions bienfaisantes de l'édit de 1652.

Le monopole tel qu'il avait été compris et institué par

la loi de 1649, c'est-à dire monopole de la production et de la vente, ne fut intégralement appliqué qu'à l'origine ; les difficultés inhérentes à l'organisation et au fonctionnement d'un pareil système dépassaient les forces de l'État de cette époque, et le gouvernement voulut réformer la réglementation de la matière en introduisant la ferme de l'impôt sur les boissons alcooliques.

Par ce moyen l'État espérait obtenir des revenus bien plus considérables, car on avait été obligé de reconnaître qu'une grande partie des revenus bruts du monopole était détournée de leur but et engloutie par les frais exagérés d'une administration mal organisée, dont les opérations étaient particulièrement difficiles à contrôler et qui abusait de cette situation pour frauder le fisc.

Le système de la ferme fut introduit successivement dans les différentes parties du royaume, il fut étendu au territoire de tout le pays par la loi de 1765. Voici les traits essentiels de ce système : l'Etat restait seul producteur de l'alcool sur toute l'étendue du pays, il le livrait ensuite en totalité aux fermiers qui le revendaient au détail.

Pour éviter les abus que pouvait entraîner la cupidité des intermédiaires, l'Etat crut nécessaire de fixer le prix auquel les fermiers devaient vendre leurs consommations.

Le principe d'après lequel l'Etat seul produisait de l'alcool parut trop rigide et une dérogation fut admise au profit des nobles. Ceci peut être expliqué par le rôle important que jouait la noblesse dans la vie du pays.

Ils furent admis à collaborer avec l'Etat dans la produc-

tion de l'alcool mais on ne toléra pas qu'ils le vendissent directement au public, ils devaient le vendre soit à l'Etat soit aux fermiers.

Les résultats du système furent contraires à ce qu'en attendait le législateur, les fermiers en méconnaissant les prescriptions de la loi régissant la matière se livraient à toute sorte de fraudes. En effet, non seulement ils vendaient des boissons de qualité tout à fait inférieure mais ils les vendaient à crédit à des prix extrêmement élevés. D'autre part le prix légal que l'Etat imposait aux fermiers était trop bas, ce qui rendait l'attrait de la fraude encore plus sensible.

Dans ces conditions il fallut que l'État procédât à une nouvelle réglementation de la question ce qui fut fait par la loi de 1817, qui organisa le système du monopole en y apportant certains tempéraments, en le réduisant à la production, qui fut seule réservée au fisc.

Une fois l'alcool produit, l'Etat le livrait aux commerçants qui n'étaient assujettis à aucune règle restrictive. Néanmoins l'Etat jugea utile de limiter le nombre des débits de boissons au détail, espérant éviter par cette mesure une augmentation trop considérable de la consommation de l'alcool.

Les premières années de son existence, le monopole de l'alcool donna des résultats fortsatisfaisants, mais bientôt les anciens errements reprirent et peu à peu profitant de la mauvaise organisation administrative les fraudes

réapparurent, ce qui amena une baisse sensible du rendement fiscal de l'impôt.

D'autre part l'abus des boissons continuait à faire des ravages dans le peuple, la consommation de l'alcool stimulée par toute sorte de débits clandestins augmentait rapidement.

Obligé de prendre une décision pour parer à tous les inconvénients qui se manifestaient, l'Etat entra de nouveau dans la voie des réformes.

A cette époque le régime de l'accise commençait à avoir des partisans dans le monde financier et même le gouvernement sembla hésiter entre les deux systèmes qui se présentaient à lui, c'est-à-dire la ferme et l'accise de l'impôt.

Ce dernier avait de grands avantages, mais le gouvernement recula devant les frais considérables que l'introduction d'un régime tellement nouveau devait entraîner et préféra s'en tenir au système de la ferme tout en le modifiant légèrement.

La réforme fut faite par la loi de 1825. L'Etat restait producteur d'alcool mais il n'était plus seul à l'être, en effet si la quantité d'alcool que l'Etat pouvait fournir aux fermiers leur paraissait insuffisante aux besoins du commerce, ils étaient libres de s'en procurer ailleurs ou d'en produire eux-mêmes.

Pour disposer les fermiers à payer le plus cher possible, il était nécessaire que l'Etat les protégeât contre la fraude, de là naquit un ensemble de mesures ayant toutes le

même but : défendre les intérêts financiers des fermiers.

En premier lieu, on institua des peines spéciales contre la fraude, ces peines furent même très sévères, de manière à rendre la répression encore plus efficace ; on donna l'autorisation aux fermiers de surveiller eux-mêmes l'exécution des dispositions légales sur cette question, par l'organisation d'une police spéciale, dirigée et rétribuée par les fermiers. Sous les régimes antérieurs, tout au moins dans certaines régions du pays, on avait conservé aux propriétaires fonciers, de même qu'aux fermiers et aux serfs attachés à la terre des premiers, le droit de produire la bière pour leur consommation personnelle, sans avoir à payer de ce chef aucune taxe. Cet état de choses était modifié par la loi nouvelle, la production dont il s'agit était frappée d'une forte taxe, levée au profit des fermiers. La police des fermiers fut spécialement chargée de surveiller l'application de cette règle nouvelle ; en effet les infractions étaient fréquentes en cette matière, car non seulement la taxe nouvelle contrariait les habitudes du peuple mais encore elle était extrêmement élevée.

En somme le gouvernement n'agissait que sous l'influence des préoccupations fiscales, il faisait tout le possible pour augmenter le revenu que lui fournissaient les fermiers, il tâchait de supprimer tout ce qui pouvait diminuer la consommation et par là entraîner une baisse dans le prix de la ferme.

C'est ainsi qu'en 1858 on vit le gouvernement intenter des poursuites contre le clergé catholique de la Pologne,

pour des oraisons dans lesquelles ceux qui boivent trop d'alcool étaient menacés des peines de l'enfer... Les mêmes poursuites furent dirigées contre les rares sociétés de tempérance qui se fondaient à cette époque ; dans les deux cas le gouvernement prétendait défendre la liberté individuelle contre les atteintes arbitraires et illégales.

Par ses poursuites le gouvernement rendit impossible l'existence de toute association de ce genre.

Ainsi le champ d'action restait libre devant les fermiers, et ils en profitèrent. Abusant de la situation privilégiée que leur faisait le gouvernement, les fermiers firent le plus possible pour se procurer de gros revenus : ils ouvrirent un nombre fort considérable de débits de consommation, dans lesquels ils vendaient des produits de basse qualité à crédit, avec tous les abus que peut entraîner ce genre de vente.

Le peuple lassé d'être volé et mal servi exprima par plusieurs émeutes sur des nombreux points du territoire de l'empire, quel était son mécontentement ; les consommateurs demandaient avant tout que l'alcool fût vendu au prix légal, que ce prix fût fixé en rapport avec le coût de la production, et non pas déterminé, comme c'était le cas jusqu'alors uniquement par la volonté des fermiers.

L'opinion publique se montrait manifestement hostile au système de la ferme, car la société comprenait fort bien, que malgré la grande loi de 1861 libérant les serfs, ces derniers ne seraient seulement libres que le jour où cesserait leur exploitation par les fermiers.

La misère du peuple ne faisant qu'augmenter, le gouvernement pour y remédier, institua par la loi de 1853 le système d'accise de l'alcool, ce qui différait nettement de la réglementation antérieure de l'impôt.

Par ce système le gouvernement laissait la production et la vente d'alcool absolument libres pour les particuliers, quant à l'Etat il percevait son impôt sous deux formes : l'accise, proprement dite, et la licence.

Le premier frappe la fabrication même de l'alcool, étant établi proportionnellement à la quantité d'alcool absolu produite, et le second frappe les lieux de vente et est perçu par les municipalités.

L'ouverture de tout nouveau cabaret était subordonnée à l'autorisation de ces dernières qui prirent habitude de vendre ces autorisations moyennant des sommes parfois très fortes.

Cette pratique donnait lieu à des abus multiples, elle n'était nullement réglementée par le législateur et ne le fut qu'en 1892.

Le législateur tout en soumettant à certaines règles l'exercice de cette faculté, exigea que ces produits soient versés à la Caisse d'Etat.

Naturellement cette faculté a disparu par suite de l'introduction du monopole.

L'accise fut fixée au débit à 4 kopeks par degré c'est à-dire par $1/100$ du vedro d'alcool absolu. Ensuite l'accise fut peu à peu élevée jusqu'au 14 kopeks pour la même quantité. L'accise frappant l'alcool extrait du raisin, des fruits ou

des baies fut toujours plus inférieure que l'accise pour l'alcool industriel et tandis que ce dernier atteignit 11 kopeks, le premier pour la même quantité n'était que de 7 kopeks.

Comme base de l'impôt, le gouvernement prenait la quantité d'alcool qu'une usine était susceptible de produire, suivant la nature et la quantité des matières premières qui y étaient employées, la somme ainsi fixée devait être payée même quand le rendement réel de l'usine était inférieur au rendement fictif, prévu par l'administration. D'autre part, à l'aide des compteurs mécaniques spéciaux, on établissait la quantité d'alcool réellement produite et si elle dépassait le taux prévu le surplus était imposé suivant le mode de taxation ordinaire.

Il a paru utile au gouvernement de donner quelque encouragement à la fabrication de l'alcool, dans ce but certains dégrèvements d'impôt furent accordés pour les premiers, 1.000.000 degrés d'alcool absolu, produit, 2 0/0 de la production sont exempts de l'impôt ; pour la production allant de 1.000.000 de degrés à 3.000.000 degrés 1/2 0/0 de la production sont dispensés de l'impôt, enfin il y a une exemption de l'impôt de 1/2 0/0 de la quantité produite, si la production dépasse 3.000.000 sans dépasser 12.000.000 de degrés.

En outre, il y a des primes spéciales visant la production d'alcool par les propriétaires fonciers ; pour pouvoir jouir de ces primes, certaines conditions furent posées : le bien dans lequel se fait la distillation doit avoir au moins 60 de-

ciatines de superficie de terre arable et ne doit pas être éloigné de plus de 15 verstas de la voie publique ; on ne doit y faire distiller que les produits mêmes de ce bien ; la distillation doit être faite dans la période qui va du 1^{er} septembre au 1^{er} juin, la quantité totale produite ne doit pas dépasser 75 vedros d'alcool à 40 0/0 par deciatine de terre arable. Il y a encore d'autres conditions moins graves. La quantité d'alcool qui jouissait de l'exemption était la suivante :

Pour 500.000 degrés d'alcool absolu, produit 4 0/0 de la production totale ;

Pour une production de 500.000 à 1.000.000, degrés d'alcool absolu, 2 0/0 de la production totale ;

Pour une production de 1.000.000 à 3.000.000 degrés d'alcool absolu, 1 1/2 0/0 de la production totale ;

Pour une production de 3.000.000 à 6.000.000 1/2 0/0 de la production.

Pour éviter que ces primes soient acquises par d'autres que ceux à qui on les destinait le gouvernement ne les accordait aux fermiers des biens fonciers qu'à la condition qu'ils aient affermé tout le bien et non la distillerie seulement.

Le rendement fiscal de l'impôt sur les boissons alcooliques a augmenté sensiblement les premières années de l'existence de l'accise, pour devenir presque stationnaire dans les dernières années de son existence, il a donné :

En 1867.....	134 millions des roubles	
1882.....	252	—
1883.....	253	—
1884.....	244	—
1885.....	231	—
1886.....	237	—
1887.....	257	—
1888.....	265	—
1889.....	275	—
1890.....	268	—
1891.....	247	—
1892.....	269	—
1893.....	270	—

Ces chiffres sont pris aux statistiques du ministère des Finances pour les années correspondantes et comprennent l'accise au sens étroit de ce mot, la patente ainsi qu'une taxe spéciale de 2 roubles par vedro d'alcool à 40 0/0 qui frappe certains produits fins à base d'alcool.

Le rendement de l'accise ne peut pas être considéré comme suffisant car il ne faut pas oublier que pendant les trente années de son existence son taux a augmenté de 2 1/2, que la population s'est accrue sensiblement, et que ses forces économiques se sont développées considérablement.

Ce système n'a donné aucun résultat moral, c'est-à-dire n'a nullement enrayé l'alcoolisme qui se développait sans cesse dans le pays ; ceci peut être expliqué par la mauvaise qualité des boissons et par la liberté du commerce, le nombre des débits augmenta démesurément les boissons qu'on

vendait n'étaient nullement rectifiés et par suite des plus nuisibles à la santé² des consommateurs.

Les dangers de l'alcoolisme étaient surtout grands à la campagne, car les cabaretiers, abusant de l'ignorance et de la crédulité des paysans, n'hésitaient pas par des manœuvres déloyales à exploiter le malheureux campagnard soit en le tenant à sa discrétion par un crédit disproportionné avec ses facultés, soit en le faisant travailler sa terre à un prix bas le plus souvent payé en alcool.

Ils exerçaient l'usure sous toutes les formes compatibles avec la vie rurale, prêtant sur les meubles servant à travailler la terre, les maisons, les animaux domestiques, sur les récoltes encore sur pied, sur les terres là où les paysans en avaient la libre disposition.

Leurs exagérations donnèrent lieu à de nombreuses réclamations et le gouvernement fut bientôt mis dans la nécessité de prendre des mesures énergiques. Le comte Witte, alors ministre des Finances, disait au Conseil d'Etat dans la séance du 7 mai 1893 en parlant de l'accise : « La force des cabaretiers est restée grande. Ils continuent à enivrer, exploiter et démoraliser le peuple par la vente à crédit, réception en gage des choses nécessaires à l'existence ou au travail, fraude, vente des denrées nuisibles.

« Les plaintes sur cet état de choses n'ont jamais cessé ; elles furent grandes surtout les années de mauvaise récolte comme en 1891. Ces plaintes réitérées indiquent la nécessité extrême de prendre des mesures contre cette situation anormale. »

Ces quelques paroles montrent bien la nouvelle orientation du gouvernement ; en effet, elles laissent prévoir à bref délai un changement important dans le mode de perception de l'impôt ; d'ailleurs un discours de M. Witte prononcé quelques jours plus tard, toujours au Conseil d'Etat, indiquait que ce changement devait consister dans l'introduction du monopole de l'alcool. En effet voici ce qu'il dit : « Les intérêts du fisc et de la santé du peuple exigent une consommation régulière et sans fraude, mais le commerce libre de l'alcool dans la personne des cabaretiers ne peut pas satisfaire à ces exigences. Les cabaretiers sont intéressés à ce que le peuple boive le plus possible non seulement dans le but de vendre une grande quantité d'alcool mais aussi pour faire du peuple rendu inconscient et pauvre son esclave. Ils le dominent et tirent de lui toutes les forces productives. Voilà pourquoi il est impossible de prendre des mesures qui, avec la liberté du commerce sur toute l'étendue de l'empire, diminuent l'ivrognerie sans nuire aux intérêts du fisc, sans déranger une consommation normale. » Comme conséquence le monopole de l'alcool fut établi par la loi du 8 juin 1893.

Le texte de la loi montre bien la différence des principes qui ont inspiré cette réforme avec les errements antérieurs et l'on trouve l'esprit de la loi résumé dans cette phrase de la circulaire de M. Witte publiée le 22 décembre 1894 : « Le but essentiel de la réforme est la sobriété du peuple ; les intérêts du fisc doivent passer au second plan. »

L'abus de l'alcool par le peuple avait été considéré jus-

qu'alors comme un mal nécessaire, car le produit de l'impôt sur l'alcool alimentait pour une grosse part le budget de l'Etat. Mais cette conception était bien fausse, car le développement de l'alcoolisme devait fatalement entraîner l'appauvrissement et la dégénérescence du peuple, et la nouvelle réglementation de la question apparaît comme une réaction contre cette erreur.

Questions soulevées par l'introduction du monopole

L'introduction du monopole tel qu'il avait été institué par la loi du 8 juin 1893, c'est-à-dire du monopole de rectification et de vente, soulevait une difficulté, c'était le règlement de la question du privilège appartenant aux propriétaires des biens fonciers dans les gouvernements Baltiques. Ceux-ci en effet avaient le droit de produire et de vendre de l'alcool sous la seule restriction qu'il soit fabriqué et vendu sur la terre même du producteur et qu'il soit le produit exclusif de cette terre.

Comme le monopole de vente de l'Etat était établi, la question de compensation et d'indemnité à accorder aux privilégiés se posait devant le législateur.

La question s'était présentée déjà pour la Prusse.

En effet quand le gouvernement prussien en 1807 promulgua la loi qui libérait les serfs, il leur imposa certaines restrictions en conservant au profit des seigneurs un certain nombre de privilèges, parmi lesquels celui pour les seigneurs de produire et de vendre de l'alcool. Mais en 1810 la situation changea et ce privilège fut supprimé sans aucune indemnité, car la loi l'avait considéré comme une

restriction à la liberté personnelle. Cette dernière opinion eut beaucoup de partisans en Russie, néanmoins c'est l'opinion adverse qui triompha, le gouvernement russe admit le principe de l'indemnité, peut-être était-ce dû à des considérations d'ordre politique, au désir de se concilier les sympathies des propriétaires fonciers.

Il fut décidé qu'ils recevraient des sommes fixées par le ministre des Finances et représentant la perte qu'ils éprouveraient par suite de l'introduction du monopole.

La même question se posait aussi pour tous les débiteurs d'alcool qui devaient forcément liquider leurs entreprises du moment que l'Etat se réservait la vente de l'alcool. Aucune indemnité ne leur fut accordée de ce chef.

Cette mesure, qui paraît tout à fait injustifiable à première vue, s'explique si l'on songe à l'impopularité dont jouissaient les débiteurs et aux fortunes scandaleuses que beaucoup d'entre eux avaient amassées grâce à leurs procédés malhonnêtes. Cela explique pourquoi leurs réclamations furent reçues d'une façon peu favorable et ne pouvant rien faire contre la volonté ferme du gouvernement ils furent obligés d'accepter la nouvelle situation qui leur était faite.

Néanmoins, il est à regretter que cette mesure, fatalement trop générale, ait frappé des familles intéressantes en les privant de leur gagne-pain. Il faut en effet considérer que cette mesure atteignit d'un seul coup au moins 140.000 familles d'après l'estimation de M. Noroff dans son livre : *Le monopole de l'alcool en Russie*.

L'opinion publique fut impressionnée défavorablement par cette différence de traitement entre les propriétaires fonciers et les débitants de profession.

Voici ce qu'en dit le professeur Kodsky dans un article paru au journal *l'Economie du peuple* pour l'année 1900, numéro 8, page 31 : « En introduisant le monopole de l'alcool en Russie, le gouvernement a dédaigné complètement les intérêts privés qu'il lésait par cette mesure, je ne veux pas dire par là qu'il devait récompenser d'une manière large les commerçants, qui d'une façon tout à fait inattendue pour eux furent obligés de liquider leurs entreprises par suite du changement dans les conditions de vente ; néanmoins il est incompréhensible pourquoi la perte par un propriétaire foncier du droit de tirer des revenus de la vente de l'alcool est jugé digne d'une indemnité, tandis que la fermeture d'un grand nombre de débits et comme conséquence de cela une perte de valeur absolue en ce qui concerne les biens meubles devant servir à l'exercice de la vente, sans parler même de la perte du revenu de l'entreprise, n'est pas considérée comme pouvant servir de base à un droit contre l'Etat. On ne peut pas admettre que l'Etat se soit placé à ce point de vue : savoir, que les propriétaires fonciers sont des gens plus respectables que les commerçants en question. »

L'extension du monopole

Le monopole ne fut introduit que progressivement dans les différentes provinces du royaume et on commença

par les quatre grandes provinces situées au nord de la Russie d'Europe : Perm, Oufa, Orenbourg et Samara. Une facilité particulière indiquait de préférence ces régions pour tenter l'expérience, elle provenait de ce qu'en fait un monopole privé d'alcool y existait déjà, grâce à une entente entre les gros producteurs, qui réglaient la quantité et la qualité d'alcool à produire et en fixaient le prix d'une façon tout à fait arbitraire.

Des indemnités spéciales étaient allouées par cette sorte de cartel aux producteurs, qui devaient diminuer leur production pour qu'un prix plus élevé puisse être perçu pour l'alcool mis sur le marché.

Il y a eu de prétendus producteurs qui n'établissaient d'usines que dans le but unique d'obtenir l'indemnité en question, c'est pourquoi les membres de l'entente décidèrent de ne payer l'indemnité que dans le cas où l'entreprise à indemniser serait pourvue de tout l'outillage et de toutes les conditions d'établissement nécessaires pour pouvoir produire d'une façon effective.

L'action de cette entente fut considérable et se fit sentir rapidement : le prix de l'alcool subit une hausse démesurée sans qu'il soit possible de dire la même chose de sa qualité.

L'abus de cette hausse continue obligea le gouvernement à intervenir, il le fit en 1886 en créant dans ces régions des dépôts d'alcool et en décidant de vendre les quantités déposées à un prix sensiblement bas. En réponse à cette mesure les producteurs se hâtèrent d'abaisser leurs prix.

Le gouvernement ayant atteint son but décida alors de conserver ses dépôts, en y cessant la vente pour le moment, afin de pouvoir prévenir un retour toujours possible de la spéculation de l'union des producteurs.

Ne se sentant plus capables de faire de gros bénéfices sur le prix de vente les producteurs cherchèrent une compensation dans la baisse de la qualité d'alcool qu'ils produisaient.

Aussi quand le gouvernement se décida à introduire le monopole de l'alcool en Russie, il parut naturel qu'il commençât par les régions qui souffraient le plus de l'état de choses existant.

La loi du 6 juin 1894 décide que le monopole existera dans ces quatre provinces à partir du 1^{er} janvier 1895. Ce n'est que plus tard par des mesures successives que l'application du monopole fut étendue à toute la Russie.

Voici l'ordre dans lequel cela s'était fait :

A partir du 1^{er} juillet 1896 il exista : en Bessarabie, Wolynie, Ekaterinoslaw, Kiew, Podolie, Poltava, Tauride, Cherson, Tchernigoff.

1^{er} juillet 1897. — Wilna, Witebsk, Grodno, Smolensk, Mohilew.

1^{er} juillet 1898. — Pétersbourg, Nowgorod, Pskow, Olonetz, Kharkow et Pologne.

1^{er} juillet 1900. — Livonie, Courlande, Esthonie, Koursk, Voronège, Stavropol. territoire du Don et de la mer Noire.

1^{er} juillet 1901. — Arkangelsk, Vologda, Viatka, Kazan, Pensa, Simbrisk, Saratoff, Astrakan, Oural, Tourgaï.

1^{er} juillet 1902. — Wladimir, Kalouga, Kostroma, Moscou, Nijni Nowgorod, Orel, Riazan, Tambow, Tver, Toula, Iaroslaw.

1^{er} juillet 1903, — Caucase et certaines provinces de la Sibérie.

1^{er} juillet 1904. — Sibérie orientale.

L'organisation du monopole

La caractéristique du monopole russe, est que c'est un monopole de rectification et de vente, la production de l'alcool reste libre entre les mains des particuliers qui s'en occupent.

Une seule restriction est imposée aux producteurs : l'Etat détermine le maximum de production qu'ils peuvent atteindre. Cette restriction était d'autant plus nécessaire que jusqu'alors une certaine tendance à la surproduction s'était manifestée dans cette branche d'industrie. Ceci peut être prouvé par les statistiques dressées dans les dépôts d'alcool qui se trouvaient un peu partout en Russie et dont les chiffres montrent l'augmentation des stocks d'alcool en dépôt.

Les quantités sont relevées au 1^{er} janvier de chaque année et les chiffres ci-dessous indiquent les 1.000 vedros à 40 degrés, représentant la partie non vendue du stock de l'année qui vient de se terminer (les chiffres sont pris dans le livre édité en 1900 par le gouvernement et intitulé : *Monopole de l'alcool et ses résultats*) :

1888.....	14,335,8	1892.....	15,341,1
1889.....	16,949,5	1893.....	17,243,0
1890.....	17,229,8	1894.....	17,562,4
1891.....	15,675,3		

La limite de la production est égale à la production la plus élevée des trois années antérieures à l'introduction du monopole dans le gouvernement où se trouve situé le lieu de production.

Néanmoins en prévision de circonstances exceptionnelles cette limite pouvait être franchie mais il fallait pour cela obtenir la permission du ministre des Finances, lequel lui-même devait au préalable être d'accord avec le ministre de l'Agriculture.

De même une permission est nécessaire pour l'ouverture d'une nouvelle distillerie ou pour la réouverture d'une distillerie ancienne, n'ayant pas été exploitée durant les trois années précédentes à l'introduction du monopole.

L'alcool produit est acheté par l'Etat qui se charge de la rectification et de la vente.

Les conditions d'achat de l'alcool par l'Etat méritent d'être étudiées avec soin car elles présentent une importance capitale : c'est là un moyen fort efficace pour développer l'agriculture et l'industrie nationales.

Cette réglementation a subi des remaniements successifs inspirés surtout par l'idée de la protection de l'agriculture.

Voici les règles du début : les 2/3 de la quantité d'alcool nécessaire à l'Etat sont achetés à un prix fixé annuelle-

ment par le ministre des Finances. Ce prix doit être fixé en tenant compte des renseignements fournis au ministre par les fonctionnaires locaux et susceptibles de l'éclairer à ce sujet, telles les indications sur l'état de la récolte, les différents frais de production, etc., ces $2/3$ d'achats sont répartis entre les producteurs proportionnellement au maximum de production atteint par eux durant les trois années antérieures au monopole.

Mais en 1897 cet ordre de choses fut modifié, l'Etat voulut protéger d'une façon plus efficace la petite et la moyenne production, voici les nouvelles conditions : les $2/3$ de la quantité totale nécessaire à l'Etat sont achetés toujours au prix fixé par le ministre, mais la répartition des achats est faite d'après le plan suivant : les producteurs qui durant les trois années antérieures au monopole n'ont pas dépassé dans leur production annuelle 5.000 vedros à 40 0/0 fourniront à l'Etat le maximum de production atteint par eux durant ce temps-là, ceux dont la production pendant la même période a dépassé 5.000 vedros à 40 degrés par an ne pourront fournir que cette quantité-là.

Il fallait prévoir les années déficitaires ; aussi dans le cas où l'Etat ne pourrait pas se procurer la quantité nécessaire, on admettait que la quantité manquante serait répartie entre les producteurs proportionnellement à leur production annuelle.

Mais il ne s'agit là que des $2/3$ de la quantité totale d'alcool nécessaire à l'Etat, le tiers restant devait être acheté

aux enchères, sous la première comme sous la seconde réglementation. Pour pouvoir prendre part aux enchères il fallait être producteur de l'alcool qu'on offrait en vente.

De nouvelles modifications furent faites par la loi du 2 juin 1903, qui supprimait l'achat aux enchères, cette mesure était basée sur la crainte des spéculations, en effet voici ce qui se passait : les gros producteurs ayant déjà fourni la quantité réglementaire d'alcool au prix fixé par le ministre pouvaient vendre la quantité produite en plus à des prix très peu élevés, faisant par là une concurrence désastreuse aux producteurs de moindre importance.

Toute la quantité d'alcool nécessaire devait donc être achetée par le ministre au prix fixé par lui même, mais les conditions d'achat furent aussi modifiées. On fixa une moyenne de production pour les différentes régions de l'empire ; 60 0/0 de cette moyenne devaient être fournis par les propriétaires agraires travaillant dans leurs biens les produits mêmes de ces biens. La répartition entre eux devait être faite suivant les règles établies par la loi de 1897.

Le reste, c'est-à-dire 40 0/0 de la quantité que doit fournir la région tout entière, doit être réparti entre tous les producteurs, toujours d'après les règles de la loi de 1897.

Voici comment fut fixée pour les différentes parties du royaume la moyenne de production qu'ils devaient fournir :

Les gouvernements du nord, centre ou ceux situés à la

Baltique, 20.000 vedros à 40 0/0 ; situés à la Visla : 20.000 vedros à 40 0/0 ; midi, sud, 22.500 ; Petite-Russie : 23.000 ; ceux du midi, 39.500 ; gouvernement de Karkoff : 50.000.

Ainsi la quantité varie de 10.000 à 20.000 vedros à 40 0/0.

Le peu de temps écoulé depuis cette réforme (la nouvelle réglementation ne devait être appliquée qu'à partir du 1^{er} janvier 1904) ne permet pas d'en juger d'une façon définitive les résultats. Néanmoins il est parfaitement possible que la suppression de l'achat aux enchères puisse être préjudiciable aux intérêts de l'État. En effet le prix tel qu'il s'établissait aux enchères pouvait jouer le rôle du correctif dans le cas où le prix fixé par le ministre serait trop élevé.

Le surplus de l'alcool produit et non acheté par l'Etat peut être écoulé à l'étranger ou même, tant que le monopole n'était que partiel, dans les régions où il n'était pas encore appliqué. Mais l'alcool ainsi envoyé à l'étranger ne peut sortir du pays qu'en payant le droit de l'accise.

L'alcool acheté par l'Etat avant d'être mis en vente est appelé à subir une série d'opérations destinées à assurer sa bonne qualité.

En effet l'Etat a décidé de n'admettre sur le marché que l'alcool dûment rectifié ; en prenant cette mesure l'Etat voulait atténuer les ravages qu'avait exercée en Russie la mauvaise qualité de l'alcool vendu jusque là.

La rectification est faite par l'Etat dans ses propres

laboratoires, mais là où il n'en existe pas elle peut être confiée à des particuliers. Aussi l'Etat a-t-il conclu des conventions avec ces derniers les obligeant à faire la rectification dans les appareils recommandés par lui et soumettant leur travail à la surveillance étroite des agents de l'administration du monopole.

Une fois rectifié l'alcool est dirigé sur les usines de l'Etat où il est étendu d'eau et transformé en eau-de-vie à 40 0/0, ce qui est le titre réglementaire de l'eau-de-vie vendue par le monopole.

Par exception l'Etat a admis dans certaines provinces la vente de l'eau-de-vie à 57 0/0. La raison de cette exception : l'Etat ne voulait pas aller à l'encontre des goûts de la population de ces contrées où l'on a l'habitude de consommer de l'alcool d'un degré très élevé.

L'eau-de-vie préparée est mise en bouteilles de dimensions différentes :

$$\frac{1}{4} ; \frac{1}{20} ; \frac{1}{40} ; \frac{1}{100} ; \frac{1}{200} \text{ de vedro.}$$

Le prix de ces récipients est fixé à 20, 5, 4, 3, 2 kopeks (2 kopeks = 5 centimes), on rend cette somme aux consommateurs rapportant les bouteilles.

Un fait caractéristique se produisit aux premiers temps de l'existence du monopole, l'industrie de la verrerie étant peu développée, les consommateurs préférèrent garder les bouteilles de bonne qualité dans lesquelles l'Etat vendait son alcool, ce qui obligea l'Etat à en acheter des quantités énormes.

Les bouteilles sont cachetées, banderolées et pourvues d'étiquettes indiquant le prix de l'eau-de-vie, du récipient et la force de l'alcool contenu.

Ces opérations préalables étant terminées l'eau-de-vie est transportée dans les débits de vente.

La vente de l'alcool est soumise à des restrictions multiples, ayant pour but de transformer les habitudes du consommateur russe, car ce qui fait le malheur du pays ce n'est pas la grande quantité d'alcool consommé mais la manière dont cet alcool est bu.

En effet la consommation par habitant est d'après la statistique officielle de 0,55 vedros à 40 degrés. Ce n'est pas une quantité énorme mais ce qui change l'aspect de la question c'est que tout cet alcool est absorbé en quinze ou vingt fois au plus. Il est certain qu'il y a là une manière de procéder plus dangereuse pour la santé et la moralité du peuple que si la même portion d'alcool avait été consommée à petite dose, comme un objet de consommation régulière.

Pour atteindre son but l'Etat accepta le principe de la vente à emporter, laquelle du reste ne doit être faite que dans les débits de l'Etat, ce n'est que d'une façon toute exceptionnelle que les particuliers peuvent être autorisés à en vendre mais alors pour éviter toute fraude en cette matière ils sont soumis à une réglementation spéciale.

C'est le ministre des Finances qui détermine pour chaque province le nombre des débits d'alcool ; les lieux de leur établissement à l'intérieur d'une région sont fixés par

le directeur de la régie, d'accord avec le gouverneur de la province.

Les municipalités des campagnes peuvent s'adresser au ministre des Finances afin d'obtenir qu'aucun débit ne soit ouvert sur leur territoire, on doit tenir compte de ces demandes autant qu'il ne sera pas démontré qu'elles ont été inspirées par le désir de frauder le fisc.

En fait l'application de cette règle donna lieu à de nombreuses difficultés.

Les vendeurs employés par l'Etat doivent être choisis parmi les personnes présentant les garanties morales nécessaires. La loi exige qu'ils ne soient pas pris parmi les personnes ayant pratiqué la vente des boissons alcooliques avant l'introduction du monopole. Cette règle fut inspirée par la crainte de voir réapparaître les anciennes pratiques en matière de vente, pour une organisation nouvelle il fallait un personnel nouveau.

Une autre restriction est l'interdiction pour les israélites d'être employés comme vendeurs, ceci ne peut être expliqué que par la politique traditionnelle du gouvernement russe envers cette partie de ses sujets.

Les vendeurs d'alcool sont partagés en trois catégories selon l'importance des débits où ils sont employés : dans les débits vendant par an au moins 3.000 vedros leur traitement est de 700 roubles (par an), ceux dont les débits font un commerce de 1.500 à 3.000 vedros ont 540 roubles. Enfin ceux dont la vente n'atteint pas 1.500 vedros ont

360 roubles. Leurs gages sont légèrement augmentés s'il s'agit des débits situés à Saint-Petersbourg.

Une disposition spéciale a été formulée par le législateur afin d'éviter que les vendeurs aient un intérêt à augmenter leur vente.

En effet quand la vente diminue dans un débit, le vendeur conserve son traitement et on lui donne un emploi dans un débit correspondant à son traitement.

Le gouvernement crée des fonctionnaires spéciaux chargés de recueillir les revenus réalisés par les différents débits et les présenter dans les caisses de l'Etat. Leur traitement est de 900 roubles par an plus une certaine indemnité, représentative des frais de voyage.

Le gouvernement s'est préoccupé de régler la forme même des locaux dans lesquels la vente aurait lieu, il exigea notamment que la pièce dans laquelle se fait la vente ne contienne aucun siège pour les acheteurs, il défendit expressément de déboucher les bouteilles dans le débit même.

Enfin toute une série de mesures restrictives fut édictée en ce qui concerne les jours et heures de la vente.

Les débits sont fermés tout à fait certains jours de fête notamment le vendredi de la semaine sainte, le jour du nouvel an, Noël, et ils sont fermés après la fin de la messe le dimanche et autres jours de fêtes.

Les municipalités de campagne peuvent fixer d'autres jours de fermeture mais pour être valable cette décision doit être confirmée par le ministre des Finances d'accord avec le ministre de l'Agriculture.

Les heures d'ouverture des débits sont en ville de 7 heures du matin jusqu'à 10 heures du soir, à la campagne l'heure de l'ouverture est la même, mais on ferme en hiver à 8 heures du soir et en été (du mois d'avril au mois d'août) à 10 heures du soir.

En aucun cas la vente ne peut être faite à crédit, elle ne peut pas être faite aux enfants et aux gens ivres.

Toutes ces mesures ont le même but, éviter dans la mesure du possible les excès de la consommation.

Dans des cas exceptionnels strictement déterminés par le gouvernement, la vente des produits du monopole peut être permise aux particuliers, l'autorisation est accordée beaucoup plus facilement quand il s'agit de la vente à emporter que quand il s'agit de la vente avec consommation sur place.

En effet, tout magasin de boissons alcooliques (non soumises au monopole) peut obtenir la permission de vendre l'eau-de-vie de l'Etat, mais la vente ne doit être faite que dans les bouteilles de la régie et au même prix que dans les débits de cette dernière. Une légère remise déterminée périodiquement par le ministre des Finances est accordée à ces commerçants.

La permission de vente est accordée par le directeur de la Régie d'accord avec le gouverneur de la province, il en est de même quand il s'agit de la permission de vendre avec consommation sur place qui ne peut être accordée qu'aux restaurants ou buffets de chemin de fer et buffets des navires commerciaux.

Ces établissements sont obligés de vendre dans des bouteilles fiscales et au prix légal. Le ministre des Finances peut autoriser certains restaurants à vendre l'eau-de-vie du monopole à un prix différent de celui de la Régie et autrement qu'en bouteilles fiscales.

Mais même dans ce cas, si le consommateur l'exige, l'eau-de vie doit lui être fournie en bouteille fiscale et au prix de la régie.

En fait cette autorisation n'est accordée que fort rarement et toujours aux grands établissements de luxe ayant les prix de consommations fortement majorés.

Le monopole de l'alcool en Russie ne s'applique pas aux alcools tirés du raisin, des fruits et des baies, de même qu'il ne s'applique pas à la bière ou à l'hydromel, ces divers produits sont soumis au régime de l'accise tel que je l'ai exposé précédemment.

La liberté laissée à la production et à la vente des alcools naturels fut préjudiciable aux intérêts du fisc, car ce qu'on vendit sous ce nom était très souvent de l'eau-de-vie de la même force que celle préparée par l'Etat, mais moins bien rectifiée et légèrement additionnée de matières colorantes. Des faits pareils n'auraient pas pu se produire si la législation russe contenait des peines sévères frappant les fraudes de ce genre, malheureusement ceci n'a pas lieu, et, lors de l'introduction du monopole, des peines spéciales ne furent édictées qu'en vue de la violation des règles concernant la vente des produits monopolaires.

La loi distingue suivant que la violation de ces règles a été commise par des particuliers ou par des agents de la Régie, car la responsabilité de ces derniers est assimilée à celle des fonctionnaires publics, d'où aggravation des peines qu'ils encourent.

Parmi les peines atteignant les particuliers, la plus grave est l'emprisonnement de deux à quatre mois dont on punit la vente secrète de l'eau-de-vie du monopole, mais ce ne doit pas être un fait isolé, il faut que ce soit un délit d'habitude.

L'importation des produits alcooliques étrangers reste libre, mais ces boissons sont soumises aux taxes douanières variant suivant leur nature et généralement assez élevées.

Curatelles de tempérance

En introduisant le monopole de l'alcool le gouvernement créa dans chaque province des associations spéciales dites : Popetchitelstva, ce qui veut dire curatelle, leur nom complet serait : « curatelle chargée de veiller à la sobriété du peuple ».

Voici les buts qu'elles doivent poursuivre dans leur activité :

Elles doivent répandre dans le peuple des notions exactes sur le côté nuisible de la consommation alcoolique ; c'est ce qu'elles peuvent faire par les différents moyens de propagande comme brochures, conférences.

Elles doivent veiller à ce que les règles édictées par

l'Etat en ce qui concerne la vente des boissons alcooliques soient strictement observées. Dans ce but elles peuvent visiter les débits de vente et ont droit de dresser des procès-verbaux des infractions relevées et les porter à la connaissance des fonctionnaires supérieurs de la Régie ou des officiers de la police administrative.

Enfin elles doivent créer pour le peuple le moyen de passer son temps autrement que dans des cabarets, dans ce but elles pourront créer des maisons de thé devant jouer le rôle des cercles populaires ; le peuple en s'y réunissant pourra satisfaire son besoin de sociabilité, ces maisons devront être munies de bibliothèques, de cabinets de lectures.

Ces œuvres de relèvement social existent dans chaque province, elles sont composées des membres de droit qui sont les hauts fonctionnaires de la régie ou de l'administration de la province et ensuite des particuliers qui désirent collaborer à cette œuvre.

Les ressources de ces associations comprennent d'une part les subsides que leur accorde l'Etat et d'autre part les donations des particuliers ou les sommes qu'elles retirent de leur activité comme par exemple celles provenant de la vente des livres, brochures ou des représentations théâtrales. Les subsides que leur accorde le gouvernement sont calculés sur la base de 50.000 roubles par gouvernement, et sont répartis entre les différentes provinces proportionnellement au nombre des habitants.

Telle est dans ses traits généraux l'organisation du monopole de l'alcool en Russie.

Les idées essentielles de ce système sont donc les suivantes : on ne vend que de l'alcool rectifié, on ne le vend qu'à emporter, la vente n'est faite qu'au comptant, en principe elle n'est faite que par l'Etat.

Les résultats du monopole

POINT DE VUE MORAL

Dans l'appréciation des résultats du monopole, une place importante doit être faite à l'étude de ses effets moraux.

En effet, il ne faut pas oublier que le but de cette grande réforme fiscale était surtout un but moral.

Nous n'avons qu'à nous reporter à la circulaire de M. Witte, ministre des Finances en date du 22 décembre 1894, dans laquelle d'une façon nette le ministre déclarait qu'il aimerait voir la baisse du rendement de l'impôt pourvu que le but essentiel de la réforme, le relèvement du niveau moral du peuple, soit atteint.

Par là, le gouvernement s'assignait une tâche fort importante, car les faits semblent démontrer que les ravages de l'alcoolisme avec toutes leurs conséquences : la progression de la mortalité ou des maladies dues à une consommation excessive de l'alcool, la hausse de la cri-

minalité tendaient déjà à prendre en Russie, une extension fortement inquiétante.

Ainsi, M. Noroff, dans son livre : *Le monopole de l'alcool en Russie et ses résultats à la lumière des chiffres*, indique que le nombre des morts dues à l'abus des boissons alcooliques fut pour la Russie d'Europe pour les années de 1870 à 1887 de 82.200 personnes, ce qui fait une moyenne de 5.000 par an.

Le nombre des maladies dues à la même cause n'est pas moins significatif, ainsi de 1886 à 1897 rien que dans les hôpitaux de Pétersbourg on a soigné 20.508 hommes et 2.534 femmes alcooliques.

Malheureusement il n'y a en Russie aucune statistique pour les crimes ou délits commis par les alcooliques ou par les personnes, qui sans être alcooliques auraient agi en état d'ivresse.

Pourtant la consommation d'alcool par tête d'habitant ne fut jamais très considérable en Russie sous le régime de l'accise, elle fut couramment de 0,68 ou 0,65 vedro d'alcool à 40 0/0.

Il est vrai qu'une certaine partie de la population russe ne boit pas d'alcool, tels les mahométans et certaines sectes de chrétiens mais leur nombre est très restreint et tous ne remplissent pas cette obligation de la religion de sorte que les chiffres donnés ne peuvent pas être influencés de ce chef d'une façon quelque peu notable

Au contraire ces chiffres doivent être majorés du fait de la consommation frauduleuse qui fut forte surtout dans

les provinces des frontières, grâce à une contrebande développée, mais il est difficile de dire quel doit être le taux de cette majoration.

Les faits caractéristiques que j'ai cités plus haut ne peuvent donc pas être expliqués par le taux excessif de la consommation.

L'explication nous est fournie par la mauvaise qualité des alcools consommés avant l'introduction du monopole et par le caractère trop irrégulier de la consommation elle-même.

Ainsi pour atteindre le but moral qu'il se proposait le gouvernement devait améliorer la qualité des boissons vendues et transformer le caractère de la consommation en la rendant plus régulière. Ce double but fut-il atteint ?

La réponse n'est pas difficile en ce qui concerne la première partie du programme, car l'Etat s'occupe lui-même de la rectification des boissons qu'il offre aux consommateurs ; il n'en est pas de même de la seconde relative à la régularisation de la consommation.

C'est pour atteindre ce but que fut édictée toute la série des règles restrictives concernant la vente de l'alcool, règles que j'ai exposées dans le chapitre précédent.

En somme la question de savoir si le monopole a réussi à améliorer la situation morale du peuple est celle qui souleva le plus de discussions en Russie. Une grande partie de la société russe refusa même de croire qu'un but moralisateur ait été poursuivi par le gouvernement, car on n'y

était pas habitué par la politique antérieure du législateur russe.

D'autre part c'était une opinion fort accréditée que le revenu rapporté par l'impôt sur les boissons ne peut être basé que sur l'ivrognerie plus ou moins forte de la grande masse du peuple, de sorte que cette dernière apparaissait comme quelque chose d'absolument nécessaire au bon fonctionnement du budget de l'Etat, ceux qui pensaient ainsi ne virent dans la circulaire ministérielle du décembre 1894 qu'une méchante plaisanterie devant cacher de nouvelles préoccupations fiscales.

Le monopole fut une déception pour ceux qui attendaient de grandes réformes politiques devant transformer de fond en comble la vie sociale de la Russie, pour eux cette réforme fiscale n'était qu'un expédient devant retarder d'autres changements d'un caractère beaucoup plus général. On a craint que l'Etat pourra en tirer de gros revenus et lutter ainsi contre la nécessité d'améliorer sa législation économique, on a craint aussi que sa situation politique soit trop renforcé par la multitude des agents créés en vue du monopole et disséminés sur toute l'étendue de l'empire.

Ces craintes et animosités expliquent les critiques, parfois trop sévères, des résultats du monopole, pourtant ces résultats présentent un intérêt considérable.

Pour nier que l'introduction du monopole ait influencé la consommation on s'est basé sur l'argument suivant : la consommation par tête ne baisse que d'une façon très

peu considérable, par conséquent aucun effet salulaire ne peut être attribué au monopole à ce point de vue, il semble que cette objection ne présente pas d'importance, vu que ce qu'il faut faire ce n'est pas tant de diminuer la consommation que de la rendre plus régulière.

Le but de la régularisation de la consommation fut poursuivi par le gouvernement non seulement par des restrictions imposées à la vente des boissons alcooliques mais aussi par une très forte diminution des lieux de vente, car moins il y a de débits moins il y a de tentation de boire, il est certain toutefois que cette règle ne doit pas être exagérée car la rareté trop grande des débits de l'État pourrait engendrer le développement des débits clandestins.

Voici quelques chiffres à ce sujet : en 1898 le monopole fonctionne dans 35 gouvernements et son introduction a entraîné la fermeture de plus de 30.000 débits. En effet d'après la statistique publiée par le ministre des Finances, les lieux de vente y furent au nombre de 71.773 avant l'introduction du monopole, après il n'en reste plus que 40.106, donc une diminution de 31.667.

De 71.773 débits la plus grande partie fut lieux de consommation sur place et 14.121 seulement lieux de vente à emporter, le nombre des premiers a diminué de 36.825, le nombre des seconds a augmenté de 5.158. De ces 19.279 débits de vente à emporter ($14.121 + 5.158$) une forte partie sont des débits de l'Etat : 16.974.

Les débits de consommation sur place sont au nombre de 20.827 ; ce chiffre sur 4, 13.210 ne vendent pas les pro-

duits soumis au monopole ; donc il en reste comme lieux de vente de l'eau-de-vie de l'Etat avec consommation sur place : 7.617.

Ces chiffres présentent une différence remarquable avec ce qui existait antérieurement au monopole, cette différence est aggravée par la législation réglant les lieux de consommation sur place.

La diminution du nombre des débits fut aussi sensible en ce qui concerne les autres provinces du royaume.

En somme pour tout le pays le nombre des débits avec consommation sur place a diminué de 85 0/0 tandis que celui des débits de vente à emporter a augmenté de 48 0/0. Le nombre total des débits de l'Etat fut de 28.560 en 1905 et de 28.341 en 1906, ce qui montre une diminution de 219 débits.

Tels sont les moyens (restrictions imposées à la vente, diminution du nombre des débits) par lesquels le gouvernement a voulu agir sur la consommation, et il est certain que la consommation a baissé depuis que le monopole existe en Russie.

Le taux de la consommation par tête en vedro à 40 0/0 fut de 0,54 en 1893 et de 0,58 en 1904 ; à partir de 1895 le monopole fonctionne dans quatre provinces du nord et le champ de son application est étendu tous les ans de sorte qu'il paraît intéressant de comparer le taux de la consommation par tête dans deux catégories de provinces c'est-à-dire celles où le monopole existe déjà avec celles où il n'existe pas encore.

	Gouv. monopolaires	Gouv. non monopolaires
1895	0,56	0,59
1896	0,52	0,61
1897	0,48	0,63
1898	0,50	0,63

Les chiffres suivants sont donnés sans cette distinction car le monopole fonctionne dans une grande partie de l'empire.

1900	0,54
1901	0,51
1902	0,51
1903	0,55
1905	0,55
1906	0,63

L'augmentation de la consommation dans ces dernières années peut être considérée comme un phénomène passager dû à la guerre et à la révolution, ces deux causes ayant bouleversé toute la vie économique et sociale du pays.

Le monopole, au moins les premières années de son existence, a fait baisser le taux de la consommation, mais son action s'est manifestée surtout dans le sens de la régularisation de la consommation.

En effet avant l'introduction du monopole, il y avait un lien étroit entre la consommation de l'alcool et l'état de la récolte du pays (source principale des revenus des paysans, constituant la majorité des habitants), une bonne récolte amenait une hausse démesurée de cette consomma-

tion suivie d'une baisse brusque en cas de récolte peu abondante, les chiffres ci-dessous indiquent que ce lien s'est beaucoup relâché, il n'y a plus de fluctuations aussi graves, enfin on peut voir l'effet de cette régularisation de la consommation dans ce que la mortalité a diminué légèrement dans les régions monopolaires, ce qui ne peut pas être expliqué par la baisse de la consommation, en somme pas très sensible, mais par le changement même de son caractère.

Les chiffres-ci dessous indiquent le taux de la consommation par tête en partie de vedro à 40 0/0, la récolte des céréales en poudes par tête d'habitant et la mortalité par mille (1).

	Récolte	Consommation	Mortalité
1895	21,8	0,56	0,28
1896	21,5	0,52	0,28
1897	19,4	0,48	0,29
1898	24,0	0,50	0,27

Les adversaires du monopole non seulement nièrent ses résultats bienfaisants mais prétendirent encore qu'il demoralisait le peuple, amenant l'ivrognerie dans la rue ; en effet l'introduction du monopole ayant amené la fermeture d'un grand nombre de cabarets, les habitués de ces derniers se mirent à boire sur la voie publique l'eau-de-vie qu'ils se procuraient dans les débits de l'État.

1. Ces chiffres sont pris dans : *Le monopole et ses résultats*, édité par le gouvernement en 1900.

Il semble que tout ce qu'on peut déduire de cet état de fait c'est la nécessité d'édicter des peines contre les gens qui se montrent ivres dans les rues et non pas de transformer le système tout entier.

Tant que cela ne sera pas fait, cette question, qui se rapporte nettement au maintien de l'ordre matériel dans les rues, ne recevra pas une solution satisfaisante.

Voici ce qu'on trouve à ce sujet dans le discours de M. Mintzloff, défenseur bien connu du régime monopolaire, prononcé le 2 décembre 1898 dans une association économique, étudiant la question de l'alcoolisme : « Qui boit maintenant dans les rues ? Des ivrognes ayant perdu tout sentiment de honte ! Mais est-ce que ces malheureux étaient seuls à visiter les cabarets d'autrefois ? Non, à côté d'eux on voyait y entrer des gens ayant encore conscience de ce qu'ils faisaient, prenant des précautions pour n'être pas vus ; c'étaient souvent des commerçants, des ouvriers, on voyait parfois dans cette foule des femmes, des enfants ! Il va sans dire que ces misérables qui malgré le froid boivent dans les rues doivent être aidés, mais cette aide est difficile à réaliser et en aucun cas elle ne doit consister dans le changement du régime auquel sont soumises les boissons alcooliques ! Quel que soit ce régime, ils trouveront le moyen de s'enivrer. Il n'en est pas de même de ceux qui ne sont pas encore alcoolisés à ce point-là. Pour eux la fermeture des cabarets a fait beaucoup car, sinon tous, au moins une grande partie d'entre eux ne sont pas capables de boire dans les rues... Avec le régime ancien

visitaient les cabarets et devenaient des ivrognes des gens qui n'oseront pas boire dans les rues et qui ne seraient pas devenus des ivrognes avec le régime actuel. »

Du reste ce reproche perd de plus en plus l'importance qu'on pourrait lui attribuer, car les consommateurs s'habituent à boire chez eux, et il devient de plus en plus rare de voir les gens buvant dans les rues.

Le gouvernement désirant mettre en lumière les résultats du monopole entreprit des enquêtes auprès de personnages divers : maréchaux de noblesse des provinces et des districts, représentants des zemstvos et du clergé de campagne. Le gouvernement publia leurs résultats en 1898.

Les opinions qu'on y trouve contiennent une majorité écrasante au profit du monopole, surtout quand il s'agit d'apprécier ses résultats moraux.

Néanmoins tout en étant fort intéressants les résultats de ces enquêtes ne présentent pas une force de conviction absolue : elles furent entreprises beaucoup trop vite, presque de suite après l'introduction du monopole au moment où raisonnablement il était difficile d'en juger les résultats, et puis surtout les personnes questionnées sans être tout à fait des fonctionnaires dépendent trop du gouvernement pour pouvoir juger avec toute l'impartialité nécessaire l'œuvre de ce dernier.

Il y a eu deux autres enquêtes beaucoup plus intéressantes faites à la même date, la première fut entreprise auprès de gros industriels qui peuvent étudier les résul-

tats de la réforme dans le milieu qui souffre le plus de l'alcoolisme, c'est-à-dire le milieu ouvrier, la seconde auprès des inspecteurs du travail qui peuvent apprécier les résultats du monopole dans les industries soumises à leur inspection.

Voici quelques résultats de la première enquête : sur la question de savoir si l'introduction du monopole a diminué les cas de chômage dus à l'abus des boissons alcooliques, il y a eu 113 oui et 3 non ; le monopole a-t-il diminué le nombre des délits commis en état d'ivresse ? 115 oui et 22 non ; le monopole a-t-il amené une diminution du nombre des maladies alcooliques parmi les ouvriers ? 61 oui et 4 non ; le monopole est-il préférable au système antérieur pour la moralité des ouvriers ? 61 oui et 4 non.

L'enquête auprès des inspecteurs du travail ne fut pas publiée, ce qui m'empêche d'en étudier les résultats, le gouvernement se contenta d'en publier un résumé qui établit néanmoins d'une façon non équivoque que la majorité des inspecteurs fut favorable au monopole.

Ainsi à mesure que s'étend le champ d'application du monopole il acquiert de plus en plus l'approbation de la société ; néanmoins il y a des points dans son organisation qui soulèvent des discordes même dans le camp de ses partisans, telle par exemple la règle d'après laquelle la décision de la municipalité d'un village décidant la fermeture de débits d'alcool sur son territoire ne peut être exécutée sans être ratifiée par le ministre des Finances, ce

qui sera fait, dit la loi, s'il est démontré que cette décision n'a pas en vue de frauder le fisc.

On a craint qu'à un moment donné, pressé par des besoins d'argent, l'Etat ne se montre trop difficile dans l'appréciation des conditions dans lesquelles est intervenue la décision municipale, il ne fermera pas volontiers les débits, et le résultat moral de la réforme pourra être compromis. On voudrait que la décision municipale soit obligatoire, sans ratification ministérielle.

En somme la règle précitée a soulevé déjà beaucoup de difficultés et beaucoup de reproches furent adressés au gouvernement, c'est ainsi que dans la séance du 7 décembre 1907 à la Douma, le député Tchelicheff prétendait qu'il y a eu 42.000 décisions municipales de ce genre laissées sans réponse par le gouvernement.

Est-ce exact? Difficile à dire, le gouvernement n'indiquant pas dans ses statistiques relatives au monopole ni le nombre des décisions à lui présentées, ni le nombre de celles qui ont reçu satisfaction.

Dans la même séance d'autres discours furent prononcés au sujet du monopole, ils mettent en lumière l'opinion de la majorité du pays : le monopole a fait beaucoup pour le relèvement moral du peuple, mais l'alcoolisme est un phénomène fort complexe, et pour lutter victorieusement contre lui il faut que l'Etat se décide à prendre des mesures beaucoup plus larges, touchant aux différents côtés de la vie du peuple.

Voici ce que disait le député Chingarew : « L'alcoolisme

est une maladie de l'abaissement de l'individu, c'est une maladie que nous a léguée notre passé. C'est pourquoi tout ce que vous ferez pour relever la culture du peuple, pour répandre l'instruction, pour développer une vie législative normale, pour libérer le peuple du joug qui pèse sur lui, tout cela sera la lutte contre l'alcoolisme. » Voici les paroles du député Voronine : « L'alcoolisme disparaîtra quand changeront les conditions de notre vie sociale, quand ces conditions auront une autre direction que celle qui leur est donnée actuellement. »

Le fonctionnement des curatelles

C'est à propos des effets moraux du monopole que je vais étudier le fonctionnement de ces associations, car leur création poursuivait avant tout un but moral ; pourtant l'organisation que leur donna le gouvernement semble correspondre fort peu au but visé.

Comme je le disais plus haut ils comprennent des membres de droit et des membres de fait ; les premiers sont des fonctionnaires locaux fatigués de leur propre travail et le plus souvent voyant d'un œil mécontent cette nouvelle charge qui leur est imposée sans aucune rémunération.

La loi réserve le rôle principal à ces membres de droit, eux seuls ont la voix décisive, les particuliers membres volontaires n'ont que voix consultative dans les affaires de la curatelle.

Il semble que cette restriction ne doive pas exister, les droits des différents membres devant être égaux et même que la préférence doive être donnée à ceux qui entrent volontairement dans la société, car il sont capables d'y apporter plus d'énergie et de lui être plus utiles que ceux qui y entrent par obligation.

Il y a une curatelle par province et dans chaque district il y a un comité, comme une succursale, dépendant de l'association provinciale, située toujours au chef-lieu du gouvernement.

L'Etat accorde des subsides à ces associations, en plus elles ont leurs revenus propres, ces derniers ne pourraient être considérables que dans les cas où les associations seraient composées de personnes actives, pouvant donner tout leur temps aux affaires de la curatelle, or ce n'est pas ce qui existe actuellement.

En 1903, le budget de ces associations comprenait 9.488.000 roubles, dont 4 000.000 étaient les subsides de l'Etat ; avec cet argent elles ont créé et entretenu des maisons de thé, des bibliothèques, édité des livres et brochures, organisé des conférences et des représentations théâtrales devant servir à la distraction et à l'instruction du peuple. En 1905 il y a eu 6.000 maisons de thé, quant aux bibliothèques leur nombre total fut (en 1904) de 2.853.

Ce qui a réussi le moins ce sont les cours et conférences, il y a une cause particulière à cela : ce sont les formalités imposées aux curatelles quand elles veulent en organiser.

Malgré les simplifications apportées en cette matière par la loi de 1901 il n'en reste pas moins vrai qu'une autorisation de la direction de l'administration provinciale est toujours nécessaire, fort souvent elle est refusée. Ceci ne peut être expliqué que par la crainte excessive du gouvernement devant la propagation des idées contraires à ses vues politiques.

Devant le peu de résultats donnés par les curatelles, beaucoup de gens ont pensé qu'il serait plus utile de les supprimer complètement en dépensant l'argent qu'on leur donne pour d'autres causes plus graves comme par exemple l'instruction publique. D'autres prétendirent qu'au contraire ces associations peuvent se rendre fort utiles, à condition que leur organisation soit complètement réformée, qu'elles soient libérées des formalités qui pèsent sur leur fonctionnement et que la somme que leur accorde le gouvernement soit beaucoup plus élevée qu'actuellement.

Le 5 décembre 1907 un projet de loi portant suppression complète des curatelles fut présenté au Conseil d'Etat par M. Tcherevansky, une vive discussion a suivi ce dépôt mais aucune mesure législative ne fut prise au cours de la discussion. M. Konni indiquait que les curatelles peuvent être utiles mais il faut que la société tout entière s'occupe de leur activité, or ceci ne pourra être fait, disait-il, que dans le cas où l'organisation et le fonctionnement seront complètement transformés.

LES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DE LA RÉFORME

Ces résultats sont particulièrement intéressants à étudier vu l'état d'extrême misère dans laquelle est plongée en Russie la classe paysanne formant la majorité des habitants du pays, et le fait d'autre part que le budget russe repose surtout sur les impôts indirects dont la réglementation présente par conséquent une importance énorme pour la vie économique du pays.

La situation des paysans fut longtemps aggravée par un impôt spécial : « vikoupi », représentant la valeur des terres données aux paysans lors de leur libération du servage.

Or il semble que l'évaluation de ces terres fut faite d'une façon trop peu exacte, elle fut fortement exagérée et M. Koutlère, qui s'est beaucoup occupé de la question agraire en Russie, estime que cette exagération atteignait souvent 80 0/0 de leur valeur réelle. Cet impôt étant supprimé, maintenant ce sont surtout les impôts indirects qui pèsent sur les paysans, ce qui indique toute la gravité de leur réglementation.

Il semble qu'à ce point de vue les résultats du monopole sont bien plus faciles à préciser qu'au point de vue de ses conséquences morales.

Il est clair d'autre part que l'état économique d'un peuple ne dépend pas exclusivement de la réglementation si parfaite soit-elle d'un seul impôt, et il est certain notam-

ment que les bons résultats économiques du monopole furent souvent contrariés par l'organisation défectueuse des autres impôts russes.

En étudiant de près les conséquences économiques du monopole, la première constatation à faire c'est que l'état économique du consommateur devait être amélioré nécessairement par le seul fait de la disparition des anciens procédés de vente qui offraient souvent une ressemblance particulière avec des moyens d'usuriers comme : vente à crédit accompagnée d'une hausse excessive des prix, vente contre les effets mobiliers et les instruments de travail et d'autres procédés analogues, mais il est difficile de donner des chiffres à cet égard.

Au contraire, à d'autres points de vue les statistiques peuvent être très utiles pour démontrer l'amélioration économique apportée par le monopole, tel est le cas des statistiques indiquant la consommation par tête d'habitant du thé et du sucre ; le thé est une boisson des plus répandues en Russie ; or l'introduction du monopole a amené une hausse sensible dans la consommation de ces deux produits, malgré les impôts très forts dont ils sont taxés. Ainsi l'impôt sur la production du sucre est de 1 rouble 75 kopeks par ponde, en plus les usines du sucre payent 5 roubles par 1.000 poudes produits ; la même somme, pour la même quantité, est payée par les raffineurs de sucre.

Il semble qu'un certain abaissement de cette taxe serait utile pour la lutte contre l'alcoolisme.

Le thé est aussi frappé de fortes taxes douanières variant suivant sa qualité.

Néanmoins une certaine aisance créée par le monopole a permis l'augmentation de la consommation de ces deux produits ; voici les chiffres à cet égard : la moyenne de la consommation du sucre pour les années 1892, 1893, 1894 fut de 9 phountes par tête d'habitant, pour la même période la moyenne de la consommation du thé fut de 0,76 phountes, de suite après l'introduction du monopole la consommation du sucre s'est élevée à 9,80 du phounte et celle du thé à 0,83.

Ceci ne peut pas être expliqué par quelque autre cause économique, la population russe étant surtout agricole ses revenus dépendent principalement de l'état de la récolte. Or justement les années 1892, 1893 et 1894 ont donné une récolte à peu près égale à celle de 1895, 1896 et 1897.

Pour apprécier l'importance économique de la réforme nous devons étudier surtout la situation économique des provinces où la réforme a été appliquée le plus tôt.

Dans ces quatre provinces il y a lieu de considérer l'agriculture comme presque l'unique ressource de la population. En effet l'industrie n'y est développée qu'au gouvernement de Perme où elle occupe 150.000 ouvriers, les trois autres n'emploient que 30,000 ouvriers.

L'industrie s'y développe d'une façon très lente de sorte que ce n'est pas dans ce développement que l'on doit chercher la cause de l'amélioration de la situation économique du peuple, amélioration qui s'est manifestée dans les années

postérieures au monopole ; la cause ne peut pas être non plus une augmentation du rendement de la récolte, car la récolte des quatre années ayant suivi l'introduction du monopole est à peu près égale à celle des quatre années précédentes, aussi il semble juste de rattacher ce phénomène à l'introduction même du monopole à cet égard : la quantité du bétail a augmenté dans la proportion de 33 0/0 ; de 9 millions d'animaux elle s'est élevée à 12 millions pour le gouvernement d'Orenbourg, qui n'est nullement industriel et qui n'est pas du tout favorisé au point de vue de la récolte.

Enfin, dans ce même gouvernement le rendement de l'impôt du rachat de la terre s'élève dans une proportion très significative de 304.000 roubles pour la période : 1892, 1893, 1894 ; il s'élève à 748.000 roubles pour les années 1895, 1896, 1897.

Dans l'ensemble de la région les paiements de rachat augmentent en moyenne de 40 0/0 ; tandis que pour tout l'empire l'augmentation ne fut que de 16 0/0.

Nous pouvons étudier aussi le mouvement des dépôts aux caisses d'épargne en comparant l'empire entier à ces quatre provinces.

Dans cette région le nombre des caisses a augmenté de 25 0/0, tandis que dans l'ensemble de l'empire il s'est accru de 59 0/0.

Le nombre moyen de livrets de caisses d'épargne a augmenté de 93 0/0, alors que dans l'ensemble de l'empire cette augmentation a été de 77 0/0, enfin le montant moyen des dépôts dans son accroissement (64 0/0) est resté un

peu inférieur à ce qu'il a été dans l'ensemble de l'empire (70 0/0).

La signification des modifications qui ont eu lieu se résume : tandis que dans l'empire les opérations de chacune des caisses ont très peu augmenté (92.200 roubles à 104.900) dans la région de ces quatre provinces ces opérations se sont élevées de 8.500 roubles à 112.700, de sorte que ses caisses sont devenues plus riches que celles du reste de l'empire.

La moyenne du montant des dépôts par livret est restée dans l'empire presque sans changement puisqu'elle n'a diminué que de 7 roubles (de 199 elle est descendue à 192 roubles) alors que dans la région des quatre provinces elle s'est abaissée de 241 roubles à 216 roubles.

Ainsi dans ces quatre provinces les opérations des caisses d'épargne augmentent considérablement et en même temps indiquent clairement la tendance à attirer les petites épargnes.

Il est intéressant de remarquer que l'augmentation du bien-être de la masse n'a pas été accompagnée d'une diminution sensible de la consommation de l'alcool, elle n'a pas entraîné une diminution des recettes du Trésor, de sorte que le budget de la masse des consommateurs s'est grossi principalement de la part que prélevait avant la réforme le cabaretier.

On peut se faire une idée de l'importance des bénéfices que réalisaient les cabaretiers par les sommes très fortes qu'ils payaient aux municipalités rurales pour obtenir le

droit de débit, la suppression de ces redevances occasionne de fréquentes doléances, on oublie que plus ces redevances étaient élevées plus étaient impitoyables celles que prélevaient sur la population les trafiquants. Quant aux revenus que donnait aux villes la patente, un certain dédommagement fut accordé aux villes par l'Etat, il représente la moyenne de ce que leur donnait cet impôt.

Le monopole a été un stimulant très fort pour le développement et l'amélioration de l'agriculture, grâce aux nombreux avantages que présente pour les propriétaires fonciers la certitude de vendre leur alcool à l'État à un prix très rémunérateur et aux primes qu'il leur accorde.

Comme je l'ai exposé précédemment, sous le régime de l'accise les producteurs d'alcool avaient droit d'émettre sur le marché une certaine quantité d'alcool sans payer l'impôt. Ces sortes de primes à la production étaient surtout fortes pour les producteurs agricoles.

Leur fonctionnement dans la forme indiquée devenait impossible à partir de l'introduction du monopole, et l'Etat décida d'accorder aux producteurs des primes en argent, représentant le bénéfice qu'ils pourraient retirer de l'exercice de ce droit s'il leur était possible de l'exercer. Ces primes ont atteint des chiffres considérables.

Du reste l'importance du monopole pour l'agriculture fut prévue par les zemstvo des différentes provinces comme par exemple celle de Saratoff, Orlof, etc., qui présentèrent au gouvernement des pétitions en faveur de l'intro-

duction du monopole, indiquant combien cette mesure serait favorable à l'agriculture.

Voici quelques chiffres pris dans le *Bulletin du ministère des Finances* et relatifs aux années 1904-1905 ; à cette époque le nombre total des distilleries d'alcool fut de 2.449 ; sur ce nombre, 815 furent des distilleries ne produisant pas plus de 20.000 vedro par an et généralement ce sont là des distilleries montées et dirigées par les propriétaires fonciers et travaillant les produits des biens de ces derniers.

Le monopole fut favorable aussi à l'industrie grâce à la règle d'après laquelle tout alcool (industriel) doit être rectifié ; de ce chef le nombre des laboratoires de rectification a grandi considérablement, car l'Etat ne fait pas lui-même la rectification de tout l'alcool nécessaire à sa vente.

Le nombre des laboratoires privés a été de 444 en 1906 ; il est douteux qu'il y en ait eu une dizaine avant l'introduction du monopole.

Ainsi l'introduction du monopole n'ayant lésé que les intérêts économiques des anciens commerçants en spiritueux a été favorable au développement économique du pays tout entier.

RÉSULTATS FISCAUX

L'introduction du monopole ne poursuivait pas un but fiscal, ainsi le déclarait le gouvernement, néanmoins dès les premières années de son existence il donna des résul-

tats financiers tout à fait satisfaisants et actuellement il constitue une des bases principales du budget russe.

Voici les recettes qu'il procura au Trésor pendant les quatre premières années ayant suivi son introduction :

1895	1896	1897	1898
Roubles			
Recettes brutes			
10.962.723,69	27.788.760,84	52.447.761,76	102.163.762,86
Dépenses			
8.432.408,01	27.643.819,26	47.777.766,19	71.635.089,38
Revenu net			
2.530.315,68	144.941,58	4.669.995,57	30.528.673,48

A partir de cette dernière date les revenus du monopole, grâce à son extension successive, grossissent considérablement, de sorte que les sommes qu'il fournit au gouvernement permettent à ce dernier d'amortir au 1^{er} janvier 1902 tout le capital engagé dans les frais généraux de l'établissement du monopole et lui procurent encore un excédent net de 27 millions de roubles.

Ici il faut tenir compte de la manière dont sont tenues les statistiques russes : elles placent dans le chapitre des dépenses du monopole les subsides accordés aux curatelles, qui pourtant présentent une dépense d'un caractère tout à fait général, et une autre dépense non moins générale, celle des primes accordées aux producteurs agricoles.

Il semble que ces sortes de primes d'encouragement

à la production devraient être supportées par le budget général du pays. D'après M. Kachkareff, financier connu en Russie, en tenant compte de ces deux dépenses d'un caractère général qu'on a soldées par les revenus du monopole on peut estimer que la plus-value procurée par ce dernier au 1^{er} janvier 1902 fut non pas de 27 mais de 48 millions de roubles.

Voici les résultats du monopole pour les années 1903, 1904, 1905 ;

Revenu brut :

1903	1904	1905
540.978.265	546.980.585	612.487.889

Total des dépenses :

153.659.018	160.327.437	169.234.878
-------------	-------------	-------------

Je mentionne certaines dépenses dont j'ai eu à parler dans mon exposé :

Primes touchées par les distillateurs agricoles :

13.026.403	13.457.813	14.234.489
------------	------------	------------

Dédommagement aux villes pour remplacer la patente :

6.014.462	6.080.412	6.190.761
-----------	-----------	-----------

Subventions accordées aux curatelles :

4.031.179	4.235.720	4.007.878
-----------	-----------	-----------

Revenu net :

387.319.246	386.653.147	443.253.011
-------------	-------------	-------------

Tels sont les revenus que tire l'Etat du monopole, il semble qu'au point de vue financier ce système a donné des résultats excellents.

Il m'a paru intéressant d'exposer deux autres systèmes de monopole fonctionnant l'un en Suisse et l'autre en Suède et Norvège, tous deux ayant poursuivi le même but moral que le monopole russe mais différant de lui par leur organisation et fonctionnement, de même que le monopole privé existant en Allemagne, monopole dû surtout à l'action du législateur, est susceptible de se transformer rapidement en monopole d'Etat.

Monopole de l'alcool en Suisse

Le monopole de l'alcool est établi en Suisse par la loi du 23 décembre 1886 établissant un monopole complet portant sur la fabrication, la rectification, l'importation et la vente de l'alcool.

Antérieurement, les boissons alcooliques se trouvaient en Suisse sous le régime de la constitution fédérale suisse du 29 mai 1874.

Ce régime était fort complexe, grâce à la multiplicité des taxes auxquels il soumettait les spiritueux. Parmi ces taxes une était fédérale : droit de douane à l'importation ; les autres existaient au profit des cantons et communes.

Dans cette dernière catégorie se trouvaient « les ohmgelds » qui frappaient les spiritueux provenant de l'étranger de même que ceux provenant des autres cantons.

Ces taxes avaient un caractère protectionniste, à leur abri se développait la distillation cantonale ; ils renchérisaient le prix des boissons hygiéniques et poussaient à la consommation de l'alcool. C'est ce qui se passait dans les cantons du centre et du nord, produisant fort peu de vin

ou de la bière, les frappant à l'entrée de taxes très élevées et possédant un grand nombre de distilleries de matières féculentes.

L'alcoolisme se développait rapidement dans le pays ; outre la mauvaise organisation financière, il était favorisé aussi par la qualité très inférieure des produits consommés, surtout de l'alcool de pomme de terre, qu'on ne soumettait à aucune rectification.

Les cantons essayèrent de lutter contre le mal par la réglementation de la vente, mais ils étaient impuissants devant la réglementation créée par la constitution, il fallait une loi s'appliquant à tout le pays pour enrayer le mal.

D'autres causes encore rendaient nécessaire de modifier l'état de choses existant, c'est qu'en effet le régime des ohmgelds apportait des entraves considérables au développement du commerce à l'intérieur du pays (les cantons viticoles s'en plaignaient surtout) en outre il avait créé à la Suisse des difficultés sérieuses lors de la conclusion des traités avec d'autres pays, ce qui se produisit notamment en 1864 avec la France.

En 1881 les Chambres adressèrent au Conseil fédéral suisse une motion lui demandant de s'occuper des mesures à prendre en cette matière.

Le Conseil fédéral entreprit une enquête dont les résultats se trouvent dans les messages du 18 juin et 20 novembre 1884.

Le Conseil concluait à la nécessité de dégrever les bois-

sons hygiéniques et d'imposer plus lourdement l'alcool, donnant une partie de ce dernier impôt aux cantons afin de remplacer les ohmgelds devant disparaître.

Pour réaliser cette réforme il fallait modifier la constitution confédérale, organisant une liberté à peu près complète du commerce de l'alcool. Cela fut fait par la création de l'article 32 *bis* donnant à la Confédération le droit de décréter par voie législative des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées, sans pouvoir imposer toutefois les produits destinés à l'exportation ou à des usages industriels. De ces prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt, le même article excluait : la distillation du vin, des fruits à noyaux ou à pépins et de leurs déchets, de la racine de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues.

L'article 31 § *c* permettait aux cantons de régler législativement en vue du bien-être public le métier d'aubergiste et le commerce au détail des boissons alcooliques. Ces modifications constitutionnelles furent approuvés par un referendum du 25 octobre 1885.

Ce changement rendait possible les réformes, aussi le département de l'Intérieur se mit activement à leur étude et présenta trois projets au Conseil fédéral, dont deux établissaient le monopole de l'alcool, l'un pour l'achat et la vente, l'autre pour la fabrication et l'importation.

L'idée du monopole fut admise comme seule pouvant donner satisfaction aux exigences d'ordre moral, hygiénique et protectionniste ; on y voyait « la seule forme d'impôt

qui permette au législateur de tenir la balance égale entre les intérêts opposés en jeu : le fisc, le consommateur, l'agriculture ». (Rapport fait au nom de la commission du Conseil par M. Greigy-Merian.)

On concilia les deux projets de monopole par la création d'un monopole complet, ce qui fut fait par la loi de 26 décembre 1886, entrée en vigueur le 15 mai 1887.

La loi du 7 juin 1900 déclare abrogée la loi précédente mais en fait reproduit la plupart de ses dispositions.

Organisation du monopole

Le monopole porte sur la production, rectification importation et vente de l'alcool ; mais une certaine partie de la production échappe à l'action du monopole en vertu de la disposition précitée de l'article 32 *bis*. Les producteurs visés dans cet article continuent à produire librement, une seule restriction leur est imposée, c'est de ne travailler que les matières premières indigènes. Cette exception au principe du monopole ne présente pas une grande importance, car la distillation des fruits en Suisse constitue dans la plupart des cas un bénéfice accessoire de l'exploitation agricole et est pratiquée le plus souvent en fort petite dimension.

Ainsi l'Etat ne se préoccupa que de la production de l'alcool industriel ; ici la question de l'indemnité aux anciens producteurs se posait ; elle fut résolue de la façon suivante : l'indemnité ne sera accordée qu'autant qu'il s'agira de la moins-value subie par les bâtiments et appareils servant

à la distillation, en plus pour avoir droit à une indemnité il fallait que l'établissement ait été fondé avant la date du 25 octobre 1885, par crainte des fraudes. Le chiffre des indemnités à accorder fut assez considérable. le budget de 1888 destine à ce but 8 millions. En fait la somme à payer fut diminuée grâce à la combinaison qui consistait à laisser les grandes distilleries entre les mains de leurs propriétaires, les faisant travailler pour le compte de l'Etat et sous sa surveillance.

Un maximum fut fixé à la production nationale : 30.000 hectolitres d'alcool pur.

Cette limitation ne paraît pas être préjudiciable aux intérêts des producteurs, car ce maximum ne fut atteint que fort rarement. D'autre part le prix que leur paye l'Etat étant assez élevé, ils y trouvent une large compensation. Voici les conditions d'achat de l'alcool par l'Etat : la quantité à livrer est partagée en lots de 1.000 hectolitres d'alcool pur au plus et 150 au moins. Une distillerie ne peut obtenir plus d'un lot par an et un lot ne peut pas être divisé entre plusieurs.

A l'adjudication il n'y a pas d'égalité entre les concurrents ; on donne la préférence en premier lieu aux associations agricoles qui emploient des matières premières indigènes, ensuite aux distilleries qui emploient les mêmes matières, ensuite aux associations agricoles qui travaillent les matières premières étrangères et en dernier lieu viennent les distilleries travaillant aussi les matières

étrangères. Les offres de distillation sont réparties d'après le plan suivant :

- 1 distillerie produisant de 150 à 200 hectolitres ;
- 2 distilleries produisant de 201 à 400 hectolitres ;
- 3 » » de 401 à 700 hectolitres ;
- 4 » » de 701 à 1000 hectolitres.

La production nationale suisse ne suffit pas à la consommation du pays, qui est fortement alimentée par l'importation venant de l'Allemagne, de l'Italie et de la France.

L'Etat se réserve l'importation des produits soumis au monopole, les autres spiritueux peuvent entrer librement en payant toutefois le droit de douane et une finance de monopole. Cette dernière est fixée à 80 francs par quintal métrique et est élevée dans certains cas.

Le principe que l'importation des produits soumis au monopole est réservée à l'Etat subit certaines restrictions : ces particuliers peuvent importer de l'alcool relativement dénaturé servant à des usages scientifiques ou industriels par certaines gares frontières en payant les droits de douane ; on peut importer l'alcool absolu à condition de payer en sus du droit de douane une finance du monopole de 100 francs par hectolitre.

La loi instituant le monopole exige que l'alcool livré à la consommation soit suffisamment rectifié. Au début cette rectification fut confiée à des entreprises particulières ; plus tard l'Etat s'en occupa lui-même, notamment à Delémont.

La règle de la rectification subit une certaine restriction provenant de ce que l'Etat n'a pas cru pouvoir proscrire

d'une façon absolue l'usage du fusel ou essence de pomme de terre et autoriser dans certains cantons (Berne, Soleure) la vente de l'alcool de pomme de terre contenant une certaine quantité de ce fusel, on a craint qu'agir autrement, ce serait amener une baisse sensible de la consommation.

La loi de 1886 ne parlait que des spiritueux suffisamment rectifiés.

La loi de 1900 ne contient aucun développement à ce sujet. Mais un arrêté du Conseil fédéral daté du 15 juin 1887 déclare que les commerçants ne peuvent mettre en vente aucun produit contenant plus de 2 0/0 d'impuretés alcooliques.

Il semble tout à fait logique que la même mesure soit appliquée à l'Etat. En fait la Régie vend de l'alcool beaucoup plus pur.

La vente est la dernière phase de l'organisation du monopole; ici le rôle de la Régie est fort restreint, elle ne se livre qu'à la vente en gros, par quantités de 150 litres (de 95 à 90 0/0) au moins.

Le prix de vente est déterminé par le Conseil fédéral.

Pour l'alcool dénaturé ce prix est celui de revient, ce qui s'explique par la grande utilité de ce produit et par le fait qu'il ne présente aucun danger de consommation.

En ce qui concerne l'alcool potable son prix varie suivant qu'il s'agit de la qualité : extra-fine ; surfine et fine.

L'alcool est vendu au comptant sans aucun rabais quelle que soit la quantité achetée.

Par suite de cette organisation un champ d'action assez vaste est laissé au commerce particulier, en effet tous les achats au crédit, de même que ceux inférieurs à 150 litres, lui sont réservés.

Dans le commerce particulier il y a lieu de distinguer le commerce de gros et celui de détail, le premier étant plus libre dans son exercice que le second.

Le commerce de gros comporte la livraison de 40 litres au moins comme objet d'un seul et même envoi, par quantité d'au moins 20 litres d'une seule espèce.

Les livraisons inférieures font l'objet du commerce de détail, qui ne peut être exercé qu'avec une permission des autorités cantonales et moyennant paiement d'un droit cantonal correspondant à l'importance et à la valeur du commerce.

Il y a un privilège pour les agriculteurs ne distillant que leurs propres produits et ne produisant pas plus de 40 litres par an d'alcool non soumis au monopole, ils peuvent vendre librement leurs produits par quantité de 5 litres au moins.

A part ce cas particulier le commerce des spiritueux ou leur colportage est interdit dans les établissements où il n'est pas en connexité avec la vente d'autres articles de commerce (art. 7).

L'Etat a tâché de favoriser l'exportation, cela ne paraît pas tout à fait logique vu que la production nationale ne suffit même pas à la consommation du pays. Voici ce que dit la loi : « L'exportateur a droit pour la quantité d'alcool exportée à un remboursement payable à la fin de l'exercice

et correspondant au bénéfice du monopole. » Pour pouvoir jouir de ce privilège il faut que la quantité exportée soit de 5 kilogrammes au moins.

LES RÉSULTATS DU MONOPOLE

L'établissement du monopole en Suisse poursuivait surtout un but hygiénique et moral, il y avait aussi des considérations d'ordre protectionniste — développement de l'agriculture — ceux d'ordre fiscal venaient en dernier lieu.

Pour atteindre le premier but il fallait rendre la consommation de l'alcool moins dangereuse, en améliorant la qualité des boissons vendues c'est-à-dire en les ratifiant, et d'autre part réduire la consommation individuelle qui était trop élevée. Il semble qu'à ce dernier point de vue l'action du monopole fut très satisfaisante; en effet la consommation individuelle fut de 10 litres à 50 0/0 en 1885, elle baisse à 4 litres en 1895.

Le taux de la consommation individuelle doit être majoré du fait de la consommation des alcools non soumis au monopole, mais cette hausse peut être compensée par la baisse provenant de ce que beaucoup d'étrangers visitent la Suisse et consomment son alcool.

Quant à la qualité des boissons livrées à la consommation il semble que le monopole n'a pas fait tout ce qu'on pouvait attendre de lui; en effet l'Etat a autorisé dans certains cantons la vente de l'alcool contenant le fusel de pomme de

terre, or cet alcool-là ne peut pas être considéré comme étant suffisamment rectifié, il n'a pas imposé la rectification aux alcools étrangers importés ni à ceux produits avec la matière première importée.

Ces règles sont de nature à compromettre la santé publique, le danger le plus grave provient de ce que la régie ne fait que vendre aux débitants l'alcool qu'elle a produit, et ces derniers en fabriquant des boissons de toutes sortes, parfois en y ajoutant des matières fort nocives.

Néanmoins un certain remède est apporté à ce mal par le pouvoir de la police cantonale de saisir dans les marchés et les débits toute denrée malsaine mise en vente ou à l'étalage.

Point de vue protectionniste

Le monopole suisse protège d'une façon fort considérable l'agriculture et la distillerie nationales.

Voici les règles très significatives à cet égard : les distillateurs mettent en œuvre les matières premières nationales dont la provenance est constatée par un certificat d'origine délivré par les autorités locales, ensuite la Confédération assure aux fabricants concessionnaires pour les flegmes qu'elle leur achète un prix établi de manière à couvrir tous les frais d'exploitation, intérêts et amortissement du capital compris, et leur laisser en sus les résidus de la distillation.

Le prix qui leur est payé est de beaucoup supérieur à

celui que la régie paie pour les produits similaires venant de l'étranger.

Ceci est une large compensation à la limite de la production nationale fixée par la loi.

Le certificat d'origine des matières premières constitue un avantage précieux pour les agriculteurs ; de la sorte ils sont assurés de vendre leur récolte et poussés à augmenter leur exploitation.

Enfin les résidus de la distillation peuvent être employés par eux comme nourriture du bétail, ce qui peut être très avantageux en cas de disette de fourrage.

RÉSULTATS FISCAUX

Le Conseil fédéral espérait obtenir du fait de l'introduction du monopole 8.820.000 francs, se basant sur une consommation de 150.000 hectolitres par an, dont il prévoyait du reste la baisse à 120.000 hectolitres.

Or voici ce qui est arrivé de 1887 à 1896 : le total du rendement net du monopole fut de 53.602.941, ce qui fait une moyenne annuelle de 5.955.822 soit 2.864.118 au-dessus des prévisions.

Ceci peut être expliqué par la diminution de la consommation, par les sommes très fortes dépensées en vue de la protection et du développement de l'agriculture nationale, enfin par les privilèges accordés aux producteurs agraires, ce qui est surtout grave les années de bonne récolte,

quand ils peuvent mettre en vente des quantités considérables de leurs produits.

Enfin il ne faut pas oublier que si le rendement du monopole a été faible c'est que le but qu'on poursuivait n'était pas un but fiscal, ce qui explique la modicité de la taxe.

Il semble qu'au point de vue moral et hygiénique le monopole suisse doit réussir moins que le monopole russe, cela tient à certaines défauts de son organisation ; exceptions trop larges au principe de rectification, le rôle trop restreint que joue la régie en matière de vente de l'alcool.

Le système de Gottenburg

Les considérations d'ordre moral et hygiénique ayant influencé si considérablement la réglementation des boissons alcooliques en Russie et en Suisse ont engendré en Suède et Norvège un système tout particulier très différent de ce qui existe dans les deux pays précités.

En Suède comme en Norvège la production et la vente de l'alcool étaient complètement libres depuis 1788, cette liberté fut désastreuse pour la santé morale et physique du peuple, l'alcoolisme se développait rapidement.

L'opinion publique s'en était émue, de nombreuses sociétés de tempérance se fondèrent menant une propagande active en faveur de la réforme de l'impôt, de même des efforts étaient faits par les municipalités.

De toute cette agitation moralisatrice est sortie la loi de 1855 réglant la distillation et la vente au détail des spiritueux.

La nouvelle loi exigeait que la distillation soit faite par quantité de 950 litres par jour au moins, et d'autre part elle limitait à deux mois par an la durée totale de la distillation ; ces dispositions faisaient disparaître toute la production des bouilleurs de cru.

La loi relevait considérablement la taxe qui frappait la distillation et exigeait son paiement d'avance.

Voici quelques chiffres qui mettent en lumière les résultats de cette loi : en 1853 on comptait en Suède 32.242 distilleries, produisant au moins 1.113.000 hectolitres de boissons à 50 0/0 et payant au Trésor la somme de 967.000 francs.

En 1855 il ne restait plus que 3.841 distilleries produisant 295.000 hectolitres et payant 6.500.000 francs.

La loi de 1855 s'est occupée aussi de la vente au détail (est considérée telle celle faite par des livraisons au dessous de 42 l. 5) et des débits avec consommation sur place.

Dans chaque municipalité les pouvoirs locaux devaient fixer annuellement le nombre de licences à concéder, dans les campagnes leur pouvoir était plus considérable encore, elles pouvaient prohiber complètement la vente de l'alcool sur leur territoire,

Les autorités locales usèrent d'une façon très large du pouvoir que leur accordait la loi, le nombre des lieux de vente baissa sensiblement en 1856 ; dans les districts

ruraux du royaume tout entier on ne trouvait plus que 493 débits et 649 magasins de détail.

Dans les villes la diminution ne fut pas aussi notable, elles possédaient en 1856 584 magasins de détail et 1.170 débits.

Ceci est dû au pouvoir moindre accordé en cette matière aux municipalités urbaines.

Dans la réglementation des pouvoirs des municipalités il y avait une disposition qui fut le germe de toute une réglementation nouvelle de la question.

La loi permettait aux communes « de concéder le monopole du détail et du débit à des compagnies spéciales ».

La première application de cette faculté fut faite par la ville de Gothenburg.

Cette ville comme beaucoup d'autres souffrait d'une consommation excessive de l'alcool. En 1864 une commission municipale y fut créée, elle fut chargée de rechercher les causes du paupérisme et d'en indiquer le remède, la commission vit la cause principale du mal dans l'alcoolisme qui ravageait la population, elle proposa comme remède la formation des associations des citoyens ne visant que le bien public, dépourvue de toute idée de lucre ; ces associations se verront concéder le monopole de vente au détail à l'intérieur de la municipalité. Leurs affaires doivent être conduites de manière à assurer un revenu normal aux capitaux engagés, le surplus devant être versé à la caisse communale ou employé à des œuvres d'intérêt public.

Par ce système on intéressait les villes à user du mono-

pole et d'autre part on organisait ce dernier de manière que ni les compagnies, ni leurs agents n'aient aucun intérêt à voir hausser la consommation.

Le système eut un grand succès et se propagea rapidement.

Les lois postérieures, celles de 1885 et de 1891 tout en développant les principes de la loi de 1855; ont consacré certaines règles du système de Gottenburg comme par exemple celle de l'abandon des bénéfices.

D'après ces deux lois, la distillation d'alcool est soumise à un contrôle sévère, elle est frappée d'une taxe de 50 centimes par litre d'eau-de-vie à 50 degrés. La loi exige que la production quotidienne moyenne se tienne entre 600 à 6.000 litres et qu'elle atteigne au moins 9.700 litres.

La distillation doit être faite du 1^{er} octobre au 1^{er} mai, on ne travaille pas les fêtes et jours fériés, une surtaxe de 27 centimes frappe les déficits et les excédents de la production quotidienne moyenne et les déficits au-dessous de 9.700 litres même, en cas d'arrêt par force majeure, une surtaxe est due pour le retard dans le payement de l'impôt.

Les infractions à la loi sont punies d'une façon très sévère, il y a des amendes considérables dont le taux varie de 134 à 6.650 francs, plus l'emprisonnement de un mois à un an.

Les appareils employés illégalement sont confisqués ainsi que l'eau-de-vie produite. Dans des cas particulièrement graves, le coupable peut être puni de deux mois à deux ans

de travail forcé. Les amendes vont pour un tiers à l'Etat et pour le reste à l'agent verbalisateur, s'il y a un dénonciateur il a droit à un tiers pris sur la part de l'agent.

Les pouvoirs locaux fixent le nombre des licences à accorder, mais celles accordées avant 1855 restent valables durant la vie du concessionnaire et de sa femme à condition d'une jouissance ininterrompue et non cédée. Les pouvoirs locaux fixent l'emplacement des lieux de vente.

Les licences sont mises aux enchères ou concédées par voie des monopoles qui ensuite reversent leurs revenus nets aux communes.

La vente est soumise à certaines règles restrictives ; les débits sont fermés le dimanche sauf les heures des repas ; défense de vendre à une personne ivre, à crédit. aux jeunes gens au-dessous de quinze ans.

La loi rend obligatoire l'abandon des bénéfices nets des compagnies après une rémunération du capital engagé à 6 0/0.

Voici le partage de ce bénéfice en ville ; $\frac{7}{10}$ à la ville ; $\frac{1}{10}$ à la Société d'agriculture de province, $\frac{2}{10}$ à l'Etat et à la campagne les recettes sont versées à la caisse provinciale et forment une masse commune dont $\frac{2}{10}$ vont à la province, $\frac{1}{10}$ à la Société d'agriculture de la province et $\frac{7}{10}$ répartis entre les communes proportionnellement à leur population.

Ce système a donné de très bons résultats au point de vue moral et hygiénique, il amena une baisse sensible de la consommation individuelle : actuellement en Norvège

la consommation par tête est de 8 litres d'alcool absolu, elle fut de 22 litres en 1830, à la même date la consommation par tête en Suède fut de 20 litres ; elle est actuellement de 3,3.

Ce système est appliqué en Finlande où le taux de la consommation individuelle est plus faible que dans la Russie proprement dite, elle y est de 1,8 litres d'alcool absolu ; en Russie elle est un peu inférieure à 4 litres.

Il semble que pour pouvoir être appliqué ce système doit être soutenu par une forte opinion publique, son application est impossible pour un pays ayant un budget d'Etat fortement développé.

L'Empire allemand

La première loi sur l'alcool qui s'appliqua sur la plus grande partie de ce qui constitue actuellement l'empire allemand fut celle de juillet 1868.

L'impôt devait être perçu sur le territoire d'une « union pour l'impôt sur l'alcool » formée par les Etats de la Confédération de l'Allemagne du Nord et de la Hesse du sud, ce régime fut étendu au Reichsland par la loi du 16 mai 1873.

Ces différents États réunis n'avaient que l'administration de l'impôt perçu sur leur territoire, le produit net était versé au gouvernement prussien.

La loi de 1868 établissait un impôt sur la matière première, tout en se rapprochant de l'impôt sur le produit

fabriqué : prenant pour base de la taxation un volume donné d'alcool ayant une richesse alcoolique à 50 0/0.

Les exportations d'alcool donnaient lieu à des restitutions de droits. Ce système favorisant les grandes distilleries les mieux outillées subsista jusqu'en 1887.

A cette époque l'idée du monopole de l'alcool commençait à se répandre en Allemagne, M. de Bismarck en était partisan mais à deux reprises le Reichstag repoussa ce système, ces votes hostiles étaient dus surtout à des considérations politiques et après de longues délibérations la question de l'alcool fut réglée par la loi du 24 juin 1887, loi inspirée par l'intérêt de l'agriculture.

Cette loi établissait une taxe de 0,50 mark par litre d'alcool pur, ne devant s'appliquer qu'à une quantité déterminée. Dans le texte primitif cette quantité correspondait à une consommation de 4,5 d'alcool pur par tête, l'alcool produit au delà du maximum ainsi déterminé doit acquitter un droit de 0,70 mark par litre.

Pour le calcul de ce contingent on ne fait entrer en ligne de compte ni l'alcool destiné à l'exportation ni celui destiné à des usages industriels.

Le contingent bénéficiant du tarif minimum du droit devait être soumis tous les trois ans à une revision, plus tard la revision est devenue quinquennale.

Ce contingent est réparti entre les différentes distilleries de la façon suivante en ce qui concerne celles existant en avril 1887 et ayant été exploitées de 1879-1880 à 1885-1886 inclusivement: on calcule la quantité d'alcool ne payant

que 50 pfennigs d'après la moyenne des impôts payés par elle durant cette période sans tenir compte de l'année où le produit de l'impôt a été le plus élevé ni de celle où il a été le plus bas.

En ce qui concerne les distilleries existant au 1^{er} avril 1887 mais n'ayant pas été en exploitation régulière durant la période précédente, leur contingent est déterminé d'après leur organisation et leur outillage.

La période fixée par la loi écoulée, le contingent général et les contingents particuliers sont soumis à une révision ; les nouveaux contingents doivent être établis d'après les quantités d'alcool produites en moyenne pendant cette période au taux maximum de 50 pfennig.

Les distilleries agricoles de même que celles travaillant les jus de betteraves, les betteraves ou la mélasse des betteraves sont soumises à une taxe frappant les matières premières employées.

Sont considérées comme distilleries agricoles celles qui emploient exclusivement les céréales ou les pommes de terre cultivées sur le domaine dont elles dépendent et dont les résidus de fabrication sont employés sur ce même domaine à l'alimentation des animaux et à la fertilisation du sol.

Plus tard les décisions du Conseil fédéral ont étendu la notion des distilleries agricoles, considérant comme telles celles-là même qui par exception vendent au dehors quelques engrais ou résidus de fabrication ou emploient par intervalles des matières non farineuses provenant d'au-

tres exploitations possédées par le distillateur. L'impôt établi était de 1,31 marks pour chaque hectolitre de contenance des cuves et pour chaque encuvage.

Une réduction d'impôt est accordée aux distilleries agricoles ne travaillant que du 16 septembre au 15 juin, l'impôt n'est perçu qu'en proportion de 6/10, 8/10 ou 9/10 suivant que la moyenne des décuvages ne dépasse pas par jour 1.050, 1.500 ou 3.000 litres. Un impôt sur les matières premières variant suivant leur nature frappe les distilleries travaillant les matières non amylacées à l'exception des jus de betterave, de la mélasse de betteraves ou des betteraves.

Les distilleries industrielles payent une taxe de 20 pfennig par litre d'alcool pur soumis à l'impôt de consommation.

La taxe peut être réduite de 4 ou 2 pfennig pour les distilleries qui encuvent par jour moins de 10.000 ou 20.000 litres.

La loi permet aux distilleries agricoles de même qu'aux distilleries de fruits et liquides à demander la substitution de cette dernière taxe à l'impôt sur la matière première, elle règle le taux qui doit leur être appliqué.

Cette législation fut modifiée par la loi du 16 juin 1895, qui dispose que le contingent sera désormais fixé pour cinq ans, et ne sera soumis à une revision qu'une fois cette période écoulée, elle maintient comme base pour la détermination du contingent général la règle des 4,5 d'alcool pur par tête.

Ce point fut modifié par la loi du 4 août 1898 qui indique que le contingent total sera fixé en 1897-1898 pour une période de cinq ans en prenant pour base la moyenne des quantités d'alcool entrées dans la consommation intérieure après acquittement de l'impôt ; désormais cette règle sera suivie de cinq ans en cinq ans. Aucun contingent nouveau ne doit être attribué aux distilleries industrielles ou aux distilleries travaillant la mélasse ou les betteraves qui se seraient formées postérieurement au 1^{er} août 1887.

L'impôt établi par la loi de 1895 atteint les distilleries produisant plus de 300 hectolitres d'alcool pur par an et s'élève proportionnellement à la production, il atteint son maximum à 3.000 hectolitres pour les distilleries ne produisant pas de levure et ne distillant pas la mélasse, betterave ou jus de betterave, et à 1.700 hectolitres pour les distilleries produisant de la levure et distillant la betterave, mélasse ou jus de betterave ou de fruits.

Des primes à l'exportation très considérable existent sous ce régime. L'exportation des matières premières donne lieu à un remboursement des droits, l'exportation de l'alcool ou des produits dans la fabrication desquels l'alcool entre pour une certaine part donne droit à une somme de 6 marks par hectolitre d'alcool pur. Le montant de cette prime doit être soumis tous les ans à une revision du Bundesrat qui peut le réduire.

Cette législation amena la création du kartell des distillateurs et des rectificateurs d'alcool, dont le but est de

réglementer la production de l'alcool en coalisant la presque unanimité des producteurs.

Le point de départ de cette entreprise fut la législation : qui assignait à chaque distillerie un contingent de production favorisé par une réduction d'impôt, donnait des primes à l'exportation, et protégeait la production nationale par des taxes douanières très fortes.

Mais l'alcool produit ne peut pas aller directement aux consommateurs, il faut qu'il soit rectifié, ainsi les industriels sont mis en présence des producteurs, il fallait que l'entente s'établisse entre eux pour que le kartell puisse être formé.

Les distillateurs d'alcool en 1896-1897, se groupèrent en organisations provinciales au nombre de 11, et à la fin de 1899, ces groupements donnèrent naissance à la société de vente des producteurs allemands.

Les rectificateurs s'organisèrent à leur tour, et en 1899, ils constituèrent une société à responsabilité limitée.

Les deux organisations se trouvèrent alors en présence, elles se concentrèrent en déterminant par un acte notarié les conditions de leur entente, 29 mars 1899.

Ainsi la législation allemande a établi dans le pays une sorte de monopole privé, pouvant facilement se transformer en monopole d'Etat ; peut-être les exigences du budget hâteront l'heure de cette transformation.

L'idée du monopole d'alcool en France

En France, comme partout, la question de l'alcoolisme est à l'ordre du jour.

Les conséquences funestes de ce mal au point de vue de la famille, de la santé physique et morale de l'individu, de l'augmentation du nombre des fous et des criminels, de la diminution de la natalité, ont attiré l'attention du public comme du législateur.

Divers remèdes furent proposés, presque tous visaient quelque mesure législative qui viendrait réglementer la question de la production ou de la vente d'alcool.

Parmi ces mesures il y en a une qui souleva beaucoup de disputes, car elle touchait aux intérêts économiques d'une forte partie de la population, c'est celle de la suppression du privilège des bouilleurs de cru.

M. Claude, dans son rapport présenté au Sénat en 1887, disait en parlant de ce privilège : « Le fléau des campagnes, la fissure par où s'écoule le plus clair d'un immense et légitime revenu, par où pénètre l'alcoolisme dans nos campagnes. » Certainement, la question des bouilleurs de cru n'est pas de nature à résoudre à elle seule le problème

de l'alcoolisme, la disparition de l'alcool des bouilleurs ne ferait pas cesser tous les dangers que présente pour la santé publique la production et le commerce libre d'alcool.

Il y a eu d'autres propositions : augmentation de la licence des débitants, qui pourrait avoir comme résultat la suppression d'un certain nombre de cabarets, résultat qui peut aussi être atteint par la réduction législative du nombre des débits.

Sans avoir une importance capitale il est certain, néanmoins, que ces deux mesures peuvent présenter un moyen d'action fort utile.

Il est intéressant de rappeler l'observation de M. Claude à ce sujet (rapport précité) : « Si les bouilleurs de cru sont le fléau des campagnes, les débitants de boissons sont sans contredit le fléau des villes. Leur multiplication incessante devient un universel sujet d'inquiétude. Les jours de paye au retour du chantier ou de l'atelier, de combien de tournées s'allège le salaire si laborieusement gagné. Les débits sont là, tout le long de la route, et comme les ronces d'un sentier sauvage qui, en arrachant quelques lambeaux d'étoffe font parfois couler un peu de sang, eux aussi font chaque fois aux malheureux qu'ils dépouillent au détriment de lui et de sa famille une blessure moins apparente sur le moment, mais cependant sûre, profonde, et dont les suites ne tardent pas à se manifester. »

Une autre solution plus nette, plus énergique fut propo-

sée, c'est l'établissement au profit de l'Etat du monopole d'alcool.

M. Alglave peut être considéré comme le promoteur du mouvement monopolaire en France. Il exposa pour la première fois son système du monopole en 1880 dans le journal : *République Française*. Plus tard il propagea son système dans de nombreuses conférences faites dès 1886 à Lille, Bordeaux, Toulouse. Ces conférences attirèrent sur la question l'attention du public et du Parlement.

Le Sénat fut le premier à s'en occuper. Sur la proposition de M. Claude, le Sénat nommait le 20 mars 1886 une commission de 18 membres, chargée de procéder à une enquête « sur la consommation de l'alcool tant au point de vue de la santé et de la moralité publique qu'au point de vue du Trésor ». M. Claude fut le président, le rapporteur de cette commission, son rapport fut un magistral réquisitoire contre l'alcoolisme, comme remède la commission invitait « de la façon la plus pressante, le gouvernement et les Chambres à prendre des mesures, à porter des lois que divers peuples considèrent aujourd'hui comme des mesures de sécurité nationale, comme des lois de salut public. Le monopole de l'alcool par l'Etat en sera peut-être le terme extrême et la formule définitive. Pourquoi donc pas, si le monopole sauvegarde les intérêts vitaux qui sont en jeu. Le monopole permet seul d'atteindre le rendement théorique et absolu, le rendement sans fraude, ni coulage. »

La commission annexait au rapport à titre d'exemple, le projet du monopole facultatif de M. Alglave.

Le résultat de la discussion au Sénat de ce rapport, fut un décret du 18 septembre 1887, instituant au ministère des Finances une commission chargée « d'étudier les réformes qu'il convient d'apporter à la législation de l'alcool et en général au régime des boissons ».

Cette commission fut présidée par M. Léon Say.

Le rapport de la commission présenté au ministre des Finances était contraire « à l'établissement en France du monopole de la fabrication, rectification ou vente de l'alcool ».

La commission invitait cependant le gouvernement à préparer « les lois et les décrets qui permettent de surveiller la rectification des alcools d'industrie, et de proscrire la mise en consommation des alcools dont le degré d'impureté dépasserait un maximum de tolérance déterminé par l'administration ».

Ainsi toute idée du monopole fut écartée par la commission.

Mais la question fut portée devant la Chambre des députés.

Le 13 mai 1891, la Chambre fut saisie d'un projet de M. Maujan établissant le monopole de rectification de l'alcool. M. Maujan, dans son argumentation, s'appuyait surtout sur des considérations d'ordre financier, mais en même temps l'auteur n'oubliait pas le côté hygiénique indiquant que son système de monopole devait faire ces-

ser l'alcoolisme par une épuration rigoureuse des produits industriels.

Le 10 février, 1894, le projet précédent fut repris par M. Guillemet en son nom.

M. Ribot, alors président du conseil et ministre des Finances, déposa le 14 mars 1895 un projet réglementant le régime fiscal des boissons. La discussion de ce projet s'engagea le 28 mai et de suite la question du monopole entra en scène.

M. Guillemet, l'un des premiers, monta à la tribune et appela l'attention de ses collègues sur tous les dangers que présentait le mal toujours montant de l'alcoolisme.

M. Vaillant déposa un contre-projet instituant le monopole de fabrication et de rectification de l'alcool.

Ce projet fut repoussé par la majorité.

De suite, la Chambre fut saisie d'un amendement de M. Vallée qui, dans sa rédaction définitive instituait le monopole de rectification ; cet amendement fut adopté par 307 voix contre 225.

Le projet fut déposé au Sénat le 11 juillet 1895, il en revint complètement défiguré. L'idée du monopole était ainsi écartée, mais elle continuait à intéresser profondément l'opinion publique. Dans la session d'août 1896, un certain nombre de conseils généraux s'était prononcé en faveur du monopole.

La question était étudiée par M. Alglave parti en Russie et M. Delamotte en Suisse. Une commission spéciale, composée des membres du Parlement, de hauts fonction-

naire, de publicistes était instituée au ministère des Finances par le décret du 27 octobre 1896. Elle se subdivisa en deux sections, la première devait se placer dans ses études principalement au point de vue hygiénique ; son rapporteur M. Duclaux vint à dire : « que ce n'est pas dans la qualité des alcools qu'il faut chercher les causes de l'alcoolisme, mais dans la quantité trop considérable qui en était consommée ».

La deuxième étudia les divers projets du monopole, notamment celui de M. Alglave et de M. Guillemet. Elle conclut à l'abandon.

La question du monopole est revenue, incessamment devant le Parlement. M. Guillemet reprit son projet le 19 janvier 1897 ; en 1900 M. Vaillant déposait un projet du monopole de production et de rectification.

La question fut reprise lors de la discussion de la loi de finance du 31 mars 1903, la commission du budget avait inséré dans son projet un article 24 ainsi conçu : « A partir du 1^{er} janvier 1905, l'Etat aura le monopole de la fabrication, rectification, importation et vente de l'alcool », Pendant la discussion, certains membres de la Chambre présentèrent de nouveaux projets du monopole, tel celui de M. Astier, de M. Jaurès, il y a eu aussi deux amendements, celui de M. Martin et celui de M. Maujan, tous deux très peu détaillés, celui de M. Martin ne fait que reproduire les idées de M. Alglave.

Exposé des systèmes

PROJET DE M. ALGLAVE

Ce projet est le plus ancien et le plus connu en France, c'est aussi celui qui a exercé le plus d'influence sur la législation étrangère, notamment sur la législation russe entièrement inspirée par les idées de M. Alglave.

M. Alglave déduit la nécessité de l'établissement du monopole du développement incessant de l'alcoolisme, dû à la consommation des alcools non rectifiés et présentant par cela même un fort degré de toxicité, jamais le commerce libre ne consentirait à les rectifier car : « le commerce ne peut pas payer une qualité qui n'est pas visible pour l'acheteur. Or la pureté hygiénique de l'alcool n'est relevée que par l'analyse. Bien plus l'acheteur préfère souvent l'alcool toxique parce qu'il est plus violent, grise plus vite et gratte davantage le palais ! »

Mais ne suffit-il pas alors que l'Etat se contente d'édicter une loi sévère, imposant la nécessité de rectification et punissant la vente des alcools toxiques ? Non, car une mesure pareille entraînerait des vexations innombrables, il faudrait une quantité énorme de gendarmes pour recher-

cher ces alcools toxiques. Au cabaret la régie trouverait l'alcool réparti entre d'innombrables bouteilles ayant chacune leur individualité propre et toutes également suspectes. Si l'une est démontrée toxique on ne peut pas en conclure que les autres le sont aussi ; si on veut les analyser toutes c'est 400 millions d'analyses à faire chaque année. Une fois l'alcool toxique saisi dans un cabaret comment démontrer si c'est la faute au cabaretier ou au producteur ? Le but de la rectification de l'alcool ne peut pas être atteint avec la liberté du commerce, quelque réglementation qu'on lui impose, le monopole seul peut sauver la situation.

Organisation du monopole

La production de l'alcool resterait libre, l'Etat offrirait aux producteurs de leur acheter les quantités d'alcool dont il a besoin, en s'engageant à n'en acheter jamais à l'étranger, ce qui constitue déjà un sérieux avantage pour les producteurs français. Cet achat se ferait à un prix minimum fixé par la loi à peu près de 25 0/0 plus élevé que le prix actuel.

La régie répartirait ses commandes entre tous les producteurs proportionnellement à leur production constatée l'année précédente. Il n'y aurait donc aucun arbitraire possible dans les commandes de l'Etat, aucune faveur pour personne et les avantages du système seront équitable-

ment partagés entre tous les intéressés. Après avoir pris livraison des alcools, l'Etat les rectifierait complètement de manière à les rendre parfaitement purs et aussi inoffensifs que possible. Pour cela il suffirait d'établir deux ou trois usines de rectification qui ne coûteraient pas plus de 2 ou 3 millions chacune. C'est la seule dépense de mise en train qu'exige le système.

Il n'y a pour l'organiser aucune expropriation à faire puisque tous les industriels continuent à fabriquer comme auparavant avec cette seule différence qu'ils vendront leur alcool plus cher à l'Etat.

L'alcool une fois rectifié la Régie le transformerait en liqueurs à boire dans les cabarets en l'aromatisant avec des bouquets de cognac, rhum, etc.

Mais la Régie n'emploierait que des bouquets inoffensifs au lieu des substances toxiques qu'on introduit souvent aujourd'hui dans les liqueurs populaires.

Une fois aromatisé, mélangé d'eau pour le ramener à la force ordinaire qui est 40 degrés environ, l'alcool est logé dans des bouteilles fiscales de 1 litre au maximum qui constituent la quittance de l'impôt. Ce sont ces bouteilles qui seules sont envoyées chez les particuliers et chez les débitants. L'alcool ne peut donc circuler qu'en petites fractions qui divisent la fraude et la rendent peu lucrative.

Entre les manufactures de l'Etat et les débitants il est utile de placer un intermédiaire. C'est aujourd'hui le commerce de gros qui remplit ce rôle. Il continuerait à le faire.

L'Etat choisirait comme entreposeur un des marchands en gros actuel.

Ce choix se ferait par voie d'adjudication au rabais pour chaque commune ou groupe de communes. Plusieurs marchands en gros pourraient s'associer dans cette entreprise de manière à changer le moins possible les relations commerciales actuelles.

Les négociants entreposeurs qui ont reçu les bouteilles des usines de l'Etat les expédieraient aux cabaretiers au fur et à mesure des demandes.

Les cabaretiers restent parfaitement libres et ils peuvent tenir des liqueurs fines qu'ils vendent au prix qu'ils veulent. Mais ils doivent aussi tenir des eaux-de-vie du monopole de l'Etat et les vendre au prix tarifé : 10 centimes le petit verre ou 4 francs le litre pour l'eau-de-vie à 40 degrés.

Le cabaretier reçoit pour son travail une remise de 20 0/0 c'est-à-dire 80 centimes par litre.

L'Etat lui donne de plus un avantage très précieux : crédit gratuit complet, car il ne paye qu'après avoir vendu et il ne doit vendre qu'au comptant.

Le même crédit gratuit serait accordé aux épiciers qui jouiraient d'une remise de 8 0/0 ou 10 0/0.

L'exposition précédente s'occupe des liqueurs artificielles et communes. Bien qu'elles forment la grande masse de la consommation, il y a tout de même encore du vrai cognac et des liqueurs fines.

Elles ne seront pas soumises aux conditions ordinaires du monopole.

Leur situation sera très simple. L'Etat vendra aux fabricants la bouteille fiscale toute vide au prix de 4 francs le même prix qu'on paye pour cette bouteille pleine d'eau-de-vie commune. La liqueur peut alors circuler dans les mêmes conditions que la bouteille d'eau-de-vie de l'Etat. Mais le fabricant vendra son produit le prix qu'il voudra et le cabaretier ou le cafetier fera de même pour le petit verre. Le contrôle hygiénique ne perd pas ses droits sur les liqueurs fines. Avant de livrer sa bouteille fiscale la régie a le droit d'analyser la liqueur qu'on veut y mettre, pour constater qu'elle n'est pas toxique.

Mais il sera plus simple d'analyser les alcools avec lesquels on fabrique cette liqueur, et l'analyse elle-même deviendrait inutile si le fabricant achetait son alcool au monopole de l'Etat. Quant au cognac on peut le dispenser de toute analyse quand on aura la preuve qu'il a été fabriqué dans de bonnes conditions avec du vin pur.

Cette organisation rend aux producteurs de liqueurs fines un grand service, celui de protéger leurs marques commerciales et de leur donner un certificat d'origine incontestable, ce qui est de nature à augmenter leur exportation.

L'exportation sera complètement libre. Les tonneaux seront plombés par la régie au départ de la fabrique ; au passage des douanes l'intégrité des plombs et des tonneaux est vérifiée par les agents des douanes et l'alcool franchit

la frontière sans aucun drawback prêtant à la fraude, puisqu'il n'a rien payé et sans aucun calcul de déchet qui puisse mettre les négociants en perte ou en gain.

On est délivré d'une foule de formalités aujourd'hui nécessaires.

Surveillance des bouilleurs de cru

Ils resteraient libres chez eux. On pourrait seulement leur demander à la fin de l'année la déclaration de ce qu'ils ont produit. Mais dès qu'ils auraient franchi leur porte, ils rentreraient dans le droit commun.

Leur alcool, leur eau-de-vie de tout genre, ne pourrait circuler que dans des tonneaux plombés par la régie, au départ et à l'arrivée ou dans des bouteilles fiscales qu'ils auraient payées 4 francs comme tout le monde pour l'eau-de-vie du monopole.

Donc on n'a pas à craindre la fraude de la part des exportateurs ou des bouilleurs de cru, en est il de même des cabaretiers ?

Le monopole rend leur surveillance tout à fait facile et nullement vexatoire.

« En effet toutes les bouteilles de liqueur ont été envoyées au cabaretier par le même entreposeur, qui en indiquera le nombre à l'employé de la régie chargé du contrôle. Celui-ci en arrivant se borne donc à dire au cabaretier : vous avez reçu 200 bouteilles qui vous ont d'ail-

leurs été livrées à crédit. Montrez-moi celles que vous n'avez pas vendues. Les autres vous les devez naturellement à raison de 4 francs le litre sous réserve d'une remise de 80 centimes.

« Et vous devez de plus restituer les bouteilles fiscales auxquelles l'Etat attribue un prix conventionnel de 4 francs pour qu'on ait grand intérêt à les rendre. Les bouteilles vides sont alors remises dans les paniers d'envoi qui sont cachetés pour les rendre indisponibles et le négociant entreposeur les reprendra à sa prochaine tournée. Le cabaretier dira peut-être qu'il a cassé quelques bouteilles. Soit, lui répond l'employé, mais le col de la bouteille est en métal, précisément en vue de ce cas. Rendez-moi donc ce col métallique et vous ne payerez que 20 centimes pour la bouteille cassée, si le col est perdu vous payerez le prix de la bouteille avec son contenu. »

Le rendement fiscal du monopole

« Il doit rapporter plus d'un milliard, et ce milliard ne coûtera rien à la masse des contribuables, puisque les consommateurs continueraient à payer leur petit verre 10 centimes, comme aujourd'hui un petit verre tout aussi grand, tout aussi fort, mais qui ne serait plus empoisonné. La consommation actuelle taxée par la régie dépasse 1 million 500.000 hectolitres d'alcool absolu. Il y a en outre la consommation clandestine dont la régie naturellement n'a pas un compte exact et qui atteint bien sans doute la

moitié de la consommation officielle. Le monopole saisirait à coup sûr une bonne partie de cette consommation clandestine avec les moyens de contrôle tout à fait puissants dont il disposerait. »

Néanmoins dans ses prévisions M. Alglave ne tient pas compte de ce bénéfice certain conquis sur la fraude et il prend pour base de son calcul le chiffre de 1.500.000 hectolitres.

« Aujourd'hui les eaux-de-vie et liqueurs bues dans les cabarets sauf les vrais cognacs et liqueurs supérieures ne dépassent guère 37 0/0 et 38 0/0 d'alcool absolu. C'est le résultat donné par une enquête officielle à Paris. Les liqueurs sucrées en contiennent même beaucoup moins. Soyons larges et supposons que toutes les liqueurs contiennent 40 0/0 d'alcool absolu. Dans ces conditions 1 hectolitre d'alcool absolu taxé par la régie correspondrait à 250 litres de liqueurs potables et les 1.500.000 hectolitres d'alcool saisis par l'impôt représentent une consommation de 3.750.000 hectolitres d'eau-de-vie et liqueurs toujours sans compter la fraude.

« Dans 1 litre d'eau-de-vie le cabaretier détaille souvent plus de 40 verres. Comptons cependant 40 comme chiffre moyen. A 10 centimes le petit verre, prix actuel qui serait maintenu, cela fait 4 francs par litre d'eau-de-vie à 40 degrés ou 400 francs par hectolitre d'eau-de-vie, ce qui correspond à 1.000 francs par hectolitre d'alcool absolu. Pour les 3.750.000 hectolitres d'eau-de-vie et liqueurs

aujourd'hui taxés le produit brut s'élèverait donc à 1.500.000.000 francs.

« Il faut défalquer le prix d'achat de l'alcool et de sa manipulation et la remise accordée aux cabaretiers. »

M. Alglave estime que le prix d'achat pourrait être de 40 ou 50 francs, le prix de rectification 5 ou 6 francs, divers frais de manipulation et mise en bouteille 40 francs ce qui fait 100 francs par hectolitre ou 150 millions pour la totalité de la consommation.

La remise aux cabaretiers représente 80 centimes par litre d'eau-de-vie, ce qui fait 2 francs par litre d'alcool absolu et 200 francs par hectolitre, en tout 300 millions pour la consommation totale.

Donc il y a 450 millions à défalquer, ce qui donne net : 1.050.000.000 francs.

PROJET DE M. GUILLEMET

La production d'alcool reste libre, seul le monopole de rectification est établi, et encore ce régime ne s'applique-t-il pas à tous les spiritueux. Voici ce que dit l'article 1 du projet : « Aucun liquide alcoolique autre que ceux désignés à l'article 2 ne pourra être mis en vente, livré à la consommation ou employé à des usages domestiques ou industriels que s'il a été fabriqué avec de l'alcool rectifié provenant des usines fabriquant pour le compte de l'Etat. »

L'énumération des spiritueux qui ne seront point soumis à la rectification est faite par l'article 2. Ce sont « les

eaux-de-vie de vin, de cidre, de marc de lies, et des fruits ainsi que les liqueurs et les boissons dites apéritifs ».

Alcools d'industrie

Leur production resterait libre mais ils devront être rectifiés. Toute rectification est faite par l'Etat, qui a le droit exclusif d'acheter des flegmes. L'article 7 du projet dit : « Tous les flegmes qui seront rectifiés par le monopole devront être achetés aux producteurs français sauf le cas d'insuffisance du marché. »

Les achats seront opérés de deux façons : les deux tiers de la quantité nécessaire seront achetés de gré à gré et le tiers restant par voie d'adjudication ; si les adjudications n'aboutissent pas en raison des prix trop élevés demandés par les soumissionnaires, le ministre des Finances serait autorisé à se procurer les quantités nécessaires par des marchés de gré à gré. Au commencement de chaque trimestre l'Etat publierait un tableau indiquant les quantités de flegmes dont il penserait avoir besoin, à la même époque il fixerait le prix qui servira de base aux achats de gré à gré, cette fixation pourra être faite plus souvent, selon les circonstances.

L'Etat ne rectifie pas lui-même quoique telle fût l'idée du premier projet de M. Guillemet, selon lequel l'Etat devait

1. Rapport à la Chambre sur le monopole de rectification, 1899.

exproprier et racheter les usines de rectification existantes et tous les appareils à rectifier des distilleries, et établir dans des centres géographiques déterminés, après enquête par l'administration des contributions indirectes, les usines nécessaires à la rectification des flegmes.

Selon le projet de 1899, l'Etat mettrait en adjudication la rectification de ses alcools. Ces adjudications devront être le plus possible fractionnées. Ne pourraient y prendre part que les établissements usant des procédés de rectification indiqués par l'administration.

Un chimiste de l'Etat serait attaché à chaque usine afin de surveiller son travail.

L'Etat ne vendrait son alcool qu'au comptant, par quantité de 25 litres au moins. Chaque litre à 100 degrés serait vendu au prix de 5 francs. M. Guillemet a calculé que les eaux-de-vie communes se livrant ordinairement à 40 degrés et chaque litre contenant 40 petits verres, les cabaretiers en débitant un petit verre à 0 fr. 10 gagneraient 100 pour 100 (1).

*Régime des eaux-de-vie de vin, de cidre, de marc,
de lies et de fruits*

M. Guillemet les soustrait à la nécessité de la rectification, estimant que la rectification pourrait leur enlever toute valeur commerciale, aussi s'est-il contenté dans son projet

1. Rapport Guillemet. Chambre, 1892.

de prendre des mesures en vue d'une distillation sérieuse suffisante pour sauvegarder la santé publique.

Dans son projet de 1894, M. Guillemet attribuait à l'Etat le droit de créer des usines cantonales en vue de fabrication de toutes les eaux-de-vie naturelles, on y fabriquerait également les liqueurs. Seuls quelques bouilleurs auraient été autorisés à travailler chez eux, sous la surveillance permanente de l'Etat.

Dans son projet de 1899, M. Guillemet laisse les bouilleurs de cru ainsi que les bouilleurs de profession opérer à domicile, mais il les assujettit à la surveillance des agents de l'Etat. Leurs appareils devront être agréés et poinçonnés par l'administration et seront munis d'un compteur dont l'agent du Trésor sera seul à avoir le manie-
ment.

Les droits seraient payés à la sortie de l'usine ou des caves des propriétaires à raison de 4 francs par litre d'alcool à 100 degrés. Les bouilleurs de cru bénéficieraient de la franchise de droits sur 30 litres d'eau-de-vie à 50 degrés uniquement en vue de la consommation familiale.

Il est formellement interdit de distiller des matières avariées ou de mélanger aux alcools des substances nuisibles. Ces dernières devraient être énumérées par un règlement d'administration publique après avis de l'Académie de Médecine.

Les liquides alcooliques ne devraient circuler que dans des bouteilles revêtues du visa de la régie ou en fûts plombés toujours par la régie.

Chaque fût porterait indication de la tare du poids brut avec le numéro du récipient en regard ainsi que la nature du liquide. Toutes ces désignations seraient reproduites sur la pièce de régie qui accompagnerait le mouvement de ces boissons.

Le projet n'établit pas le régime de l'entrepôt. L'article 10 dit qu'un règlement d'administration publique interviendra pour fixer les conditions dans lesquelles l'Etat pourra autoriser ces établissements ainsi que les formalités auxquelles ils seront soumis.

Un régime spécial est fait aux alcools dénaturés, qui ne peuvent être livrés que par le monopole. Leur prix sera fixé tous les trois mois, il comprendra le prix de revient auquel s'ajoutera le montant de l'impôt actuel. Ceux qui sont destinés au chauffage, à l'éclairage ou à la production de force motrice seront dispensés de l'impôt et recevront un dénaturant spécial fixé par le comité consultatif des arts et manufactures.

Le projet s'est préoccupé du sort à faire aux stocks d'alcools existant antérieurement au monopole : les alcools d'industrie seraient achetés par l'Etat au prix d'estimation et envoyés dans les usines de l'Etat pour y être analysés et rectifiés s'il y a lieu. Les eaux-de-vie naturelles et les liqueurs seraient mises en entrepôt et une vignette spéciale indiquerait que ces alcools ont été produits antérieurement au monopole.

M. Guillemet s'est préoccupé aussi de l'importation et de l'exportation des alcools. A l'importation il établit une

taxe prohibitive. L'article 14 porte que « les droits de douane sur les alcools sont portés à 525 francs au tarif général et à 500 francs au tarif maximum. Les alcools dénaturés paieront le même prix ». Cette taxe ne sera pas applicable aux rhums et tafias provenant des colonies françaises, qui sont assimilés au point de vue de la taxe aux eaux-de-vie naturelles. Néanmoins leur degré d'impureté ne devra pas dépasser un maximum déterminé par l'Académie de Médecine.

Dans l'exposé des motifs qui précède son projet, M. Guillemet étudie les conséquences financières de son système. Personne, dit-il, n'est lésé par notre projet et puisque nous ne construisons pas de nouvelles usines nous n'aurons ni avances à faire ni indemnités à payer. Dans ses calculs, tenant compte des quantités d'alcool exportées dénaturées ou qui échappent à l'impôt grâce à la fraude des bouilleurs de cru, M. Guillemet estime que le produit du monopole serait de 911.600 francs si la consommation restait ce qu'elle est et de 700 millions si elle baissait de 1/7.

Ces résultats permettraient la suppression complète des droits sur les boissons hygiéniques et M. Guillemet propose de destiner 5 0/0 du produit du monopole à la lutte contre l'alcoolisme.

Ce projet fut fortement influencé par les idées de M. Alglave, on trouve cette influence dans la préoccupation de ne pas imposer le même régime aux alcools industriels et aux alcools naturels, dans le rôle important qu'attribue à la bouteille fiscale M. Guillemet ; enfin les

deux projets se sont préoccupés surtout du but hygiénique à atteindre, à cet égard il faut remarquer la proposition de M. Guillemet relative à la lutte contre l'alcoolisme, elle est analogue à ce que nous trouvons dans le monopole suisse.

PROJET DE M. VAILLANT

Ce projet fut présenté à la Chambre en 1903, il était rédigé en ces termes : « Le monopole comprendrait la fabrication, la rectification et la vente de l'alcool. Il serait organisé et fonctionnerait par la collaboration et la participation des communes et de l'Etat. »

Primitivement M. Vaillant laissait la vente libre ou contrôlée par l'Etat comme dans le projet de M. Alglave, c'était, disait-il, une « question secondaire », mais dans son projet définitif il donna à l'Etat la production, la rectification et la vente de l'alcool. Pour la fabrication, M. Vaillant se contente de la fabrication indirecte par l'Etat, reprenant ainsi l'idée de M. Alglave, en effet tout en préférant la production directe par l'Etat l'auteur du projet recule devant les difficultés pratiques qu'aurait entraînées un changement aussi radical. Les distilleries travailleraient sous le contrôle permanent de l'Administration, celles dont le matériel serait suffisamment perfectionné livreraient à l'Etat de l'alcool pouvant être directement mis en vente, les autres moins bien outillées produiraient de l'alcool qu'on destinerait aux usages industriels et domestiques.

Un régime spécial existerait pour la production des eaux-de-vie naturelles.

Les grands bouilleurs, dont les produits sont très recherchés comme étant fabriqués dans de bonnes conditions, pourraient continuer leur fabrication à domicile mais sous la surveillance de l'Administration.

Les bouilleurs de cru ordinaires formeraient dans chaque commune une association coopérative de production, qui installerait l'alambic commun. Chaque bouilleur y présenterait la partie de la récolte qu'il veut brûler. Dans le cas où une association ne serait pas formée, une usine municipale serait ouverte par la commune. Par ce moyen l'intérêt communal s'allierait à l'intérêt général pour le plus grand bien de l'hygiène, des finances, de l'Etat et des finances communales.

En 1900, lors de la discussion du projet de réforme de l'impôt des boissons à la Chambre. M. Vaillant faisait ressortir les avantages du monopole de production et de rectification établi de telle façon que « tout ce qui est maintenant brûlé par les bouilleurs de cru et distillé par les industries spéciales soit brûlé dans la commune, par la commune et pour la commune et en même temps pour l'Etat par suite d'une entente particulière ». Dans son projet de 1903, M. Vaillant fait de cette collaboration de la commune et de l'Etat la base de l'organisation du monopole.

Se plaçant au point de vue économique il dit : « Les communes par leur participation aussi bien aux bénéfices

qu'à la fabrication pourraient avoir un moyen de supprimer leurs octrois et en même temps d'exécuter tous les travaux de première nécessité hygiénique et économique qu'elles sont aujourd'hui obligées d'ajourner indéfiniment. » Le projet de M. Vaillant manque de précision en ce qui concerne son organisation et fonctionnement. Il dit lui-même en 1903 qu'il ne propose pas « un système comportant une série d'articles difficiles à établir d'avance mais un projet de résolution invitant le gouvernement à faire des propositions pour l'organisation du monopole dans le sens de son projet de résolution ».

PROJET DE MM. ASTER, CHAIGNE, RUAU

L'article 6 du projet porte que « six mois après la promulgation de la loi qui instituera le monopole aura lieu la vente de certaines distilleries, de leurs machines, de leurs approvisionnements, une loi ultérieure fixera le montant des indemnités à accorder ». Une fois cette opération faite l'Etat pourra distiller et rectifier pour son compte dans ses établissements. L'alcool sera aussi pour le compte de l'Etat, dans les distilleries privées agréées par le ministre des Finances et exploitées par des industriels munis de licences annuelles et personnelles délivrées sous certaines conditions. D'après ces conditions il existe cinq catégories de distillateurs. La première comprend les distillateurs de profession ayant produit plus de 10.000 hectolitres par

an pendant les cinq dernières années ; la deuxième, les distillateurs de profession et les bouilleurs de cru assimilés, ayant produit pendant le même laps de temps moins de 10.000 hectolitres et plus de 5.000 hectolitres ; la troisième, les distillateurs de profession et les bouilleurs de cru assimilés ayant produit moins de 5.000 hectolitres pendant les cinq dernières années ; la quatrième les bouilleurs de cru distillant pour la vente et la cinquième les bouilleurs de cru distillant pour la consommation.

Les licences accordées par l'administration sont personnelles et incessibles, leur taux est de 150 francs, 50 francs, 10 francs, 5 francs, suivant la catégorie, la dernière catégorie a une licence gratuite.

Les distillateurs seront soumis à la surveillance des agents du monopole, cette surveillance est permanente pour la première catégorie ; la deuxième catégorie ne peut bouillir qu'aux époques fixées par la direction régionale et c'est alors qu'elle sera surveillée par l'administration. Les autres n'auront le droit de bouillir qu'aux époques fixées périodiquement par le directeur général et dans les mêmes conditions de surveillance.

Les quantités que peuvent produire annuellement les distillateurs de chaque catégorie sont fixées annuellement par un tableau donnant à ce sujet toutes les indications nécessaires.

La rectification sera opérée par l'Etat dans ses propres usines ou dans les usines privées possédant l'outillage nécessaire.

Le projet s'est occupé de la vente en gros de l'alcool. Cette vente ne pourra être faite qu'aux détenteurs de licences de gros au prix de 270 francs l'hectolitre. Ces négociants pourront se livrer à tous les actes qui leur paraîtront nécessaires pour l'accommodement des alcools aux goûts des consommateurs.* Cependant leur liberté est restreinte, relativement aux opérations du coupage, du mélange ou de la préparation des produits industriels à base d'alcool potable, ces diverses opérations ne pourront être faites qu'après avis donné à l'administration (art. 59) Ces commerçants sont soumis à l'exercice des agents du monopole.

En ce qui concerne la vente au détail, l'article 51 dit : « Nul ne pourra être autorisé à vendre l'alcool au détail soit en récipients soit au petit verre s'il n'est agréé par l'administration du monopole et muni d'une licence spéciale semestrielle et personnelle. Le coût de chaque licence sera de 1 franc par hectolitre ou portion d'hectolitre pur vendu par le débit. »

Le nombre des débitants sera fixé dans chaque localité par des décisions du ministre des Finances, sur l'avis des autorités administratives départementales et communales. Là où leur nombre serait trop grand, on procéderait par voie d'extinction.

En ce qui concerne les logeurs restaurateurs ou hôteliers qui ne seraient pas agréés comme débitants d'alcool, le projet décide qu'ils pourront laisser consommer dans leurs établissements les boissons spiritueuses renfermées dans des flacons fermés et cachetés, qui deviendraient la pro-

priété des acquéreurs. Il leur serait rigoureusement défendu de mettre en vente les quantités qui leur seraient abandonnées par leurs clients.

Pour l'exportation, des magasins de dépôt seront créés sur les frontières, les alcools neutres destinés à l'exportation y seront envoyés par l'Etat, ces alcools seront livrés à l'exportation au prix de revient.

Les différentes variétés d'eaux-de-vie destinées à l'exportation auront un prix fixé annuellement par le ministre suivant celui qui est établi pour la vente à l'intérieur du pays.

Les alcools dénaturés seront vendus à raison de 47 fr. 50 les 100 litres à 90 degrés. Ils seront dénaturés dans les usines du monopole.

L'Etat se réserve le monopole de l'importation.

PROJET DE M. JAURÈS

L'ensemble des dispositions que contient ce projet tend à créer un monopole de la fabrication, de la rectification et de l'importation de l'alcool.

Pour instituer ce système il faudra procéder à l'expropriation de certaines distilleries, ce qui sera fait conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1891 (1) réglant les expropriations pour cause d'utilité publique, par conséquent avec application du principe de l'indemnité.

1. Amendement 62. *J. off.*, 27 janvier 1903.

M. Jaurès estime que ce rachat exigera annuellement une somme de 6 à 7 millions de francs.

Cette mesure atteindrait suivant le projet toutes les usines de rectifications, ensuite toutes les distilleries qui pendant une période allant de l'année 1890 à l'année 1901 auraient fabriqué au moins 10.000 hectolitres d'alcool pur, enfin on exproprieirait dans chaque département les deux usines le plus importantes, dont la moyenne de production, depuis cinq ans, fut de 1.000 hectolitres au moins. Ce régime sera aussi appliqué à l'industrie des alambics qui dorénavant serait exercée par l'Etat.

Les distillateurs seront soumis au régime du contingent c'est-à-dire qu'annuellement la production de chaque série sera fixée par l'Etat, proportionnellement aux quantités produites auparavant par ces usines.

Les bouilleurs de cru seront soumis au régime des coopérations préconisé déjà par M. Vaillant. La formation de ces coopératives sera encouragée par la protection financière de l'Etat et par le fait que l'Etat seul acheteur de leurs produits leur paiera un prix assez élevé.

Mais il y a des bouilleurs de cru isolés ne pouvant pas former des coopératives, certains agents de l'administration auront pour mission de leur acheter leurs marcs et leurs lies et de les leur distiller.

La rectification sera faite par l'Etat.

M. Jaurès ne s'est pas préoccupé de régler comment se fera la vente des produits du monopole.

En ce qui concerne les achats de matières premières

nécessaires à l'Etat ils seront faits de gré à gré aux syndicats de producteurs ; en cas de désaccord on aura recours à la procédure de l'adjudication.

Ce projet contient une disposition spéciale en ce qui concerne les bouilleurs de cru qui pourraient être lésés par suite de la réalisation de ce système : une pension leur sera accordée. Pour avoir droit à cette pension il faudra être âgé de plus de soixante ans, avoir moins de 2.000 francs de revenus et justifier avoir distillé sur place au moins cinq fois dans la période qui va de l'année 1880 à l'année 1901.

M. Jaurès estime que les dépenses provenant de ce chef représenteront une somme de 10 millions par an.

En somme ce projet manque de précision sur beaucoup de points : le commerce d'alcool, le rachat des stocks, l'indemnité aux loueurs d'alambics ambulants.

De cet exposé il ressort qu'on retrouve en France les tendances monopolaires qui se manifestent dans les autres pays.

Mais la solution ici est particulièrement difficile, elle toucherait aux intérêts divers et souvent opposés aux habitudes qui par leur durée ont pris l'apparence des droits.

Vu : le président de la thèse,

EM. ALGLAVE

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu, et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

ANNEXE

Prix des produits monopolaires

Alcool à 40 o/o (qualité ordinaire)....	8 r.
— 40 o/o (qualité fine)	12 r.
— 57 o/o (qualité unique).....	11 r. 40 c.
— 90 o/o —	18 r.
— 95 o/o —	19 r.

Ce sont les prix des vedros; quant aux prix des récipients de moindre contenance, ils sont strictement proportionnels à la quantité de l'alcool contenu.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Historique.	10
Questions soulevées par l'introduction du monopole .	24
Extension du monopole.	26
Organisation.	29
Résultats du monopole :	
Point de vue moral.	42
Point de vue économique.	57
Point de vue fiscal	63
Monopole de l'alcool en Suisse	67
Système de Gottenburg	78
Monopole privé en Allemagne	83
Idée du monopole de l'alcool en France.	89
Exposé des systèmes.	95

